

COMBUSTÍVEL BRASIL

**COMITÊ TÉCNICO INTEGRADO PARA O
DESENVOLVIMENTO DO MERCADO DE COMBUSTÍVEIS,
DEMAIS DERIVADOS DE PETRÓLEO E BIOCOMBUSTÍVEIS
CT-CB**

SUBCOMITÊ DE CONCORRÊNCIA E COMPETITIVIDADE

Novembro de 2017

Coordenação do CT-CB

Cláudio Akio Ishihara - MME

Coordenação do Subcomitê de Concorrência e Competitividade

Bruno Conde Caselli – ANP

Equipe Técnica:

Alice Kinue J. de Pinho - ANP

Maria Tereza de O. Rezende Alves - ANP

Cristiane de Albuquerque - CADE

Ulliana Martinelli - CADE

Daniela Ferreira Marques - Casa Civil

Bruno R. L. Stukart - EPE

Carlos Augusto G. Pacheco - EPE

Marcelo Castello Branco Cavalcanti - EPE

Deivson Matos Timbó - MME

Karla Branquinho dos Santos - MME

Elvino Mendonça - Seae/MF

Gustavo G. Manfrim - Seae/MF

Gustavo Henrique Ferreira - Seplan/MPDG

Luciano do Rego Silva - Seplan/MPDG

Pedro Celso R. Fonseca - Seplan/MPDG

SUMÁRIO

| | |
|---|----|
| SUMÁRIO | 3 |
| 1. INTRODUÇÃO..... | 5 |
| 2. METODOLOGIA..... | 9 |
| 2.1. Histórico das atividades do Subcomitê de Concorrência e Competitividade | 9 |
| 2.2. Metodologia utilizada para a análise | 10 |
| 3. ANÁLISE | 12 |
| 3.1. Contextualização: segmento de GLP no Brasil | 13 |
| 3.1.1. Breve histórico de preços..... | 13 |
| 3.1.2. Produção, consumo e universalização do acesso..... | 17 |
| 3.2. Análise da situação atual da precificação de GLP no Brasil | 22 |
| 3.2.1. Aspectos mais relevantes | 22 |
| 3.2.2. Análise sobre a viabilidade de importação | 28 |
| 3.2.3. Análise do ambiente concorrencial..... | 30 |
| 3.2.4. Da manifestação da Secretaria Nacional do Consumidor..... | 35 |
| 3.3. Impactos esperados do fim da diferenciação de preços de GLP no Brasil | 35 |
| 3.3.1. Contribuições recebidas | 38 |
| 3.3.2. Impactos sobre a importação | 48 |
| 3.3.3. Impactos sobre a concorrência..... | 49 |
| 3.3.4. Cenários de preços com o fim da diferenciação | 52 |
| 3.4. Programa de garantia de acesso ao consumo de GLP no segmento residencial..... | 63 |
| 3.4.1. Experiências nacionais e internacionais de programas de acesso a consumo para baixa renda..... | 63 |
| 3.4.2. Delimitação do público-alvo..... | 82 |
| 3.4.3. Potenciais Fontes de Recursos | 84 |

CT-CB - SUBCOMITÊ DE CONCORRÊNCIA E COMPETITIVIDADE

| | | |
|--------|--|-----|
| 3.5. | Opções de programas de garantia de acesso ao consumo de GLP no segmento residencial..... | 87 |
| 3.5.1. | Contribuições recebidas | 87 |
| 3.5.2. | Opções de política social | 90 |
| 3.5.3. | Cenários de custos associados à política social | 95 |
| 3.5. | Outras questões relevantes | 99 |
| 4. | CONCLUSÕES | 103 |
| 5. | RECOMENDAÇÕES..... | 109 |
| | REFERÊNCIAS | 111 |
| | AnexoI – Questionários enviados | 117 |
| | AnexoII – Programa do workshop..... | 128 |
| | AnexoIII – Planilha de consolidação das respostas aos questionários | 129 |
| | AnexoIV– Planilha da Senacon/MJ..... | 130 |
| | AnexoV– Contribuições do MDS..... | 131 |

1. INTRODUÇÃO

Lançada em fevereiro de 2017, a iniciativa Combustível Brasil tem como objetivo propor ações e medidas para estimular a livre concorrência e a atração de investimentos para o setor de abastecimento de combustíveis, diante do reposicionamento da Petrobras. Busca-se atender às necessidades de incremento da oferta interna e suprir o consumidor brasileiro em condições adequadas de preço e qualidade, com ênfase no estímulo à entrada de novos atores no setor e à livre concorrência, em um ambiente regulatório objetivo e claro, pautado na transparência.

Para tanto, o Combustível Brasil, por meio de seu núcleo operacional formado por Ministério de Minas e Energia (MME), Empresa de Pesquisa Energética (EPE) e Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), desenvolveu diversas ações. Foram realizadas reuniões com dezenas de agentes do setor e elaborado o "Relatório Final da Iniciativa Combustível Brasil - Setor de Combustíveis, Biocombustíveis e Demais Derivados de Petróleo", de maio de 2017¹, objeto de *Workshop* e Consulta Pública, contendo 32 propostas para a promoção e a intensificação da livre iniciativa no mercado brasileiro de combustíveis.²

Como resultado, o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) aprovou as ações realizadas pela iniciativa e editou a Resolução CNPE nº 15, de 8 de junho de 2017³, contendo diretrizes estratégicas para o desenvolvimento do mercado de combustíveis, demais derivados de petróleo e biocombustíveis para atração de investimentos, quais sejam:

- I - incremento e diversificação da oferta interna de combustíveis e de derivados de petróleo;
- II - ampliação da produção de derivados de petróleo no País;
- III - expansão da infraestrutura para garantia do abastecimento nacional de combustíveis, demais derivados de petróleo e biocombustíveis, com estímulo a modos de transporte mais eficientes;
- IV - promoção de maior transparência em relação às capacidades e aos critérios de remuneração pelos serviços e uso da infraestrutura por terceiros;
- V - desenvolvimento de um mercado competitivo nos diversos elos da cadeia, com condições de oferta a preços de mercado para os combustíveis, demais derivados de petróleo e biocombustíveis;
- VI - promoção da livre concorrência, respeito aos contratos e proteção dos interesses dos consumidores;
- VII - aperfeiçoamento da estrutura tributária do setor de combustíveis, demais derivados de petróleo e biocombustíveis;
- VIII - aprimoramento do arcabouço normativo do setor de combustíveis, demais derivados de petróleo e biocombustíveis; e

¹ Apresentado na 34ª Reunião Ordinária do CNPE, em 08 de junho de 2017.

² Os documentos elaborados no âmbito da Iniciativa podem ser acessados em: <<http://www.mme.gov.br/web/guest/secretarias/petroleo-gas-natural-e-combustiveis-renovaveis/programas/combustivel-brasil/documentos>>.

³ Disponível em <<http://www.mme.gov.br/web/guest/conselhos-e-comites/cnpe/cnpe-2017>>.

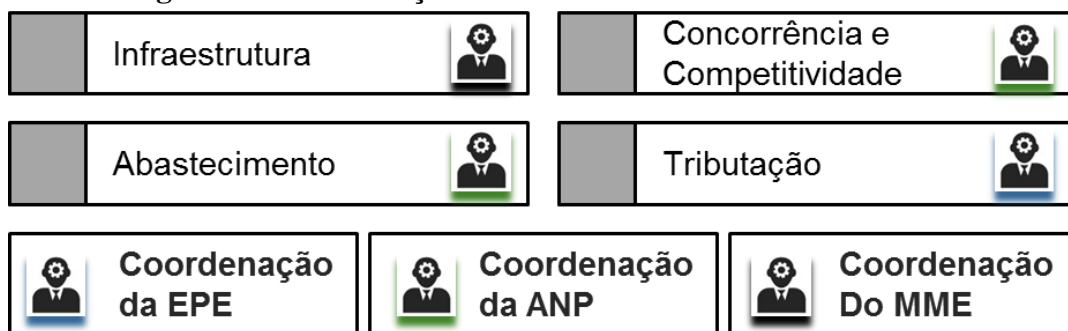
CT-CB - SUBCOMITÊ DE CONCORRÊNCIA E COMPETITIVIDADE

IX - transição para a nova configuração do mercado, sem prejuízo ao abastecimento de combustíveis, demais derivados de petróleo e biocombustíveis em todo o território nacional.

A Resolução também criou o Comitê Técnico Integrado para o Desenvolvimento do Mercado de Combustíveis, demais Derivados de Petróleo e Biocombustíveis (CT-CB), com objetivo de avaliar a implementação das propostas apresentadas no Combustível Brasil. O CT-CB é composto por: Ministério de Minas e Energia (MME), que o coordena; Casa Civil da Presidência da República; Secretaria Especial do Programa de Parceria de Investimentos; Secretaria-Geral da Presidência da República; Ministério da Fazenda (MF); Ministério do Meio Ambiente (MMA); Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG); Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil (MT); Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA); Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC); Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP); Empresa de Pesquisa Energética (EPE); e Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade).

Neste contexto, o CT-CB definiu a subdivisão da avaliação das 32 propostas⁴ em quatro subcomitês temáticos: Infraestrutura, Abastecimento, Concorrência e Competitividade e Tributação⁵. A coordenação dos subcomitês é indicada na Figura 1.

Figura 1 – Coordenação dos subcomitês temáticos do CT-CB



O Subcomitê de Concorrência e Competitividade (SCT Concorrência e Competitividade), coordenado pela ANP, é responsável pela análise das seguintes propostas, ordenadas de acordo com a prioridade aprovada no CT-CB:

⁴ Propostas apresentadas no Relatório Final da Iniciativa Combustível Brasil na 34ª Reunião Ordinária do CNPE, em 08 de junho de 2017. Endereço eletrônico: <http://www.mme.gov.br/web/guest/secretarias/petroleo-gas-natural-e-combustiveis-renovaveis/programas/combustivel-brasil/documentos>

⁵ Informações mais detalhadas estão disponíveis no site do MME, no endereço eletrônico <<http://www.mme.gov.br/web/guest/secretarias/petroleo-gas-natural-e-combustiveis-renovaveis/programas/combustivel-brasil/principal>>.

CT-CB - SUBCOMITÊ DE CONCORRÊNCIA E COMPETITIVIDADE

- Proposta 26: Elaborar nova resolução do CNPE para reconhecer, como de interesse para a política energética nacional, programas de acesso ao consumo do gás liquefeito de petróleo (GLP) destinado ao uso doméstico e acondicionado em recipientes transportáveis de capacidade de até 13 kg para consumidores de baixa renda, reforçando o conceito de que incentivos governamentais ocorrem exclusivamente com previsão específica no orçamento público. Adicionalmente, propor a revogação da Resolução CNPE nº 04/2005, que reconhece como de interesse para a política energética nacional a prática de preços diferenciados para o GLP.
- Proposta 21: Aperfeiçoar os mecanismos regulatórios de incentivos e de definição de condicionantes para atuação dos agentes de mercado, quando necessário, tendo como objetivo a promoção da concorrência, a mitigação das falhas e a prevenção do abuso de poder de mercado.
- Proposta 23: Aperfeiçoar a atuação regulatória de modo a evitar cláusulas contratuais potencialmente danosas à concorrência e/ou que afetem a garantia do suprimento de combustíveis, biocombustíveis e demais derivados de petróleo.
- Proposta 22: Reforçar a atuação conjunta e cooperativa das autoridades regulatórias e de defesa da concorrência no que tange ao abastecimento nacional de combustíveis, de modo a prevenir e coibir práticas anticompetitivas.
- Proposta 18: Reforçar o combate ao comércio irregular de combustíveis, biocombustíveis e demais derivados e à concorrência desleal, por meio de ações conjuntas da ANP, distribuidores, revendedores e outras instituições governamentais.
- Proposta 24: Realizar estudos de modo a avaliar o nível de concentração em mercados relevantes com o intuito de subsidiar as decisões das autoridades competentes nas análises da atuação dos agentes e dos atos de concentração, incluindo possíveis desinvestimentos da Petrobras.
- Proposta 10: Realizar estudos acerca das estruturas de mercado e da atuação integrada nos diversos elos da cadeia de combustíveis, biocombustíveis e demais derivados de petróleo, tendo em vista a necessidade de garantir a atratividade para novos investimentos.
- Proposta 25: Avaliar ações para garantir o desenvolvimento de um mercado competitivo nos diversos elos da cadeia, com condições de oferta a preços de

mercado para combustíveis, biocombustíveis e demais derivados de petróleo no Brasil.

Com base no exposto, este relatório tem o objetivo de informar e subsidiar o CNPE na avaliação da implementação da Proposta 26⁶, de:

“Elaborar nova resolução do CNPE para reconhecer, como de interesse para a política energética nacional, programas de acesso ao consumo do GLP destinado ao uso doméstico e acondicionado em recipientes transportáveis de capacidade de até 13 kg para consumidores de baixa renda, reforçando o conceito de que incentivos governamentais ocorrem exclusivamente com previsão específica no orçamento público. Adicionalmente, propor a revogação da Resolução CNPE nº 04/2005, que reconhece como de interesse para a política energética nacional a prática de preços diferenciados para o GLP”.

Na elaboração deste relatório, foram realizadas ações que tiveram por objetivo envolver o maior número possível de instituições/entidades de modo a captar as diversas visões sobre o tema, conforme será descrito no capítulo 2.

⁶ Documentos referentes ao Relatório que foram encaminhados à ANP constam no Processo Administrativo nº 48610.008763/2017-01.

2. METODOLOGIA

Para elaborar o presente relatório, o Subcomitê de Concorrência e Competitividade executou diversas ações com as entidades participantes do CT-CB, agentes econômicos e demais partes interessadas, descritas na seção 2.1. A metodologia utilizada para elaboração da análise também está detalhada neste capítulo, na seção 2.2.

2.1. Histórico das atividades do Subcomitê de Concorrência e Competitividade

A reunião inaugural do CT-CB, realizada em 09 de agosto de 2017, definiu as propostas e prioridades a serem tratadas em cada subcomitê. A partir dela, os membros do CT-CB e os agentes econômicos e instituições foram solicitados a indicar em quais propostas a serem analisadas no âmbito dos subcomitês teriam interesse em participar.

Em decorrência, os seguintes membros do CT-CB se propuseram a participar e estiveram presentes regularmente nas atividades do SCT Concorrência: Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), que o coordena; Empresa de Pesquisa Energética (EPE); Ministério de Minas e Energia (MME); Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG); Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE); Ministério da Fazenda (MF); e Casa Civil da Presidência da República.

Após a reunião inicial do Subcomitê para apresentação de metodologia de trabalho (no dia 01 de setembro), foram realizadas 09 reuniões que ocorreram nos dias 01/09, 06/09, 14/09, 22/09, 25/09, 06/10, 11/10, 07/11 e 27/11.

Os encontros tiveram como pauta apresentações do posicionamento da Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), Associação Brasileira dos Revendedores de GLP (Asmirg-BR) e Sindicato Nacional das Empresas Distribuidoras de Gás Liquefeito de Petróleo (Sindicás), por solicitação das entidades, bem como reuniões internas aos membros do SCT para definição da estrutura e elaboração do relatório. Adicionalmente, foram realizadas apresentações ao Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), bem como enviado à Secretaria Nacional do Consumidor do Ministério da Justiça e Segurança Pública (Senacon/MJ) questionário sobre a proposta, para colher subsídios relevantes do ponto de vista social e do consumidor.

No fim de outubro, com o objetivo de expor os desenvolvimentos dos trabalhos do subcomitê, consolidar as contribuições recebidas e abrir nova oportunidade para

exposição/complementação de ideias foi realizado o *workshop* Preços diferenciados e incidência de tributação de GLP⁷. A programação do referido *workshop* encontra-se no Anexo II.

2.2. Metodologia utilizada para a análise

Com o objetivo de identificar as distintas visões das entidades afetas à Proposta 26, sejam elas agentes de mercado, instituições governamentais e representativas de setores econômicos e consumidores, a metodologia selecionada foi a de elaboração de questionários (Anexo I) sobre a atual prática de preços diferenciados para o GLP. Esta ação permitiu ampliar a participação diversas entidades nas discussões e receber subsídios para uma análise mais aprofundada sobre o tema, observando distintos posicionamentos.

O questionário foi dividido em cinco partes. Na primeira, buscou-se analisar as consequências da prática de diferenciação de preços de GLP sobre diferentes aspectos; a segunda parte procurou identificar os impactos esperados do fim da diferenciação de preços de GLP; o terceiro e o quarto conjuntos de perguntas estavam relacionados à avaliação da criação de programa de acesso ao consumo de GLP para o segmento residencial e às opções para sua implementação. A última parte deixou espaço para comentários adicionais e inclusão de outras informações relevantes.

As perguntas foram encaminhadas para os agentes e instituições que solicitaram participação na análise da Proposta 26. Além dos membros do Subcomitê de Concorrência e Competitividade, as seguintes entidades receberam o questionário: Associação Brasileira dos Revendedores de GLP (Asmirg-BR), Associação Brasileira de Entidades de Classe das Revendas de Gás LP (Abragas), Associação Brasileira de Aquecimento a Gás (Abagas), Sindicato Nacional das Empresas Distribuidoras de Gás Liquefeito de Petróleo (Sindigás), Federação Nacional do Comércio de Combustíveis e de Lubrificantes (Fecombustíveis), Instituto Brasileiro de Petróleo, Gás e Biocombustíveis (IBP), União Brasileira do Biodiesel e Bioquerosene (Ubrabio), Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), Empresa de Planejamento e Logística S.A. (EPL) e Petrobras Transporte S.A. (Transpetro). Também foram consultadas

⁷ O Workshop foi realizado em conjunto com o subcomitê de tributação, coordenado pela EPE, no dia 31/10/17.

companhias distribuidoras de GLP não associadas ao Sindigás, quais sejam, Consigaz, Gas Ponto Com, GLP Gas, Mastergás, Propangás, Servgás, SOS Gas, Vida & Energia e Usegás.⁸

Outras entidades foram consultadas, entretanto, não manifestaram interesse em participar. Foram elas: Refinaria Manguinhos, Supergasbras (que indicou posicionamento idêntico ao do Sindigás) e Gaslog (Grupo Ergon).

A Senacon/MJ recebeu perguntas específicas que buscaram levantar o volume de reclamações de consumidores registradas em relação à comercialização de GLP, bem como a classificação destas reclamações (se referentes à qualidade do GLP ou do botijão; ao peso do botijão; ao preço do botijão de 13 kg; à qualidade do serviço de fornecimento ou à segurança do produto) e sua representatividade no universo de reclamações. Por fim, o MDS encaminhou dados do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único) e sugestões e informações relativas ao desenho da política social. As respostas recebidas foram organizadas, analisadas e sintetizadas no capítulo 3.

⁸ Com vistas a dar maior transparência, o conteúdo completo das respostas enviadas aos questionários está consolidado na Planilha 1, no Anexo III, deste Relatório.

3. ANÁLISE

O Relatório Final da Iniciativa Combustível Brasil, apresentado na 34ª Reunião Ordinária do CNPE, em 08 de junho de 2017, em relação à Proposta 26, expôs que:

“A prática de preços diferenciados para o GLP a granel e P-13 contribui para as distorções que atrapalham o desenvolvimento de um mercado competitivo. Cabe ressaltar que a Resolução CNPE nº 04/2005 reconhece como de interesse para a política energética nacional a prática de preços diferenciados para o GLP destinado ao uso doméstico e acondicionado em recipientes transportáveis com capacidade de até 13 kg. Entretanto, essa Resolução não define obrigatoriedade de sua aplicação.

Entende-se que, se há interesse em subsidiar o GLP em embalagens de até P-13, com o respaldo de uma política social, esse deve ser feito diretamente pelo Estado brasileiro, com orçamento previsto conforme os regulamentos estabelecidos pela Constituição Federal. Destaca-se, para esta aplicabilidade, a possibilidade de utilização da Cide-combustíveis, que entre seus usos prevê o “pagamento de subsídios a preços ou transporte de álcool combustível, de gás natural e seus derivados e de derivados de petróleo” (Lei nº 10.336, de 19 de dezembro de 2001)”.

Com o objetivo de aprofundar a análise sobre o tema, inicialmente o capítulo 3 apresenta o contexto em que a proposta se insere, com um breve histórico dos preços e da produção, consumo e universalização do acesso ao GLP no Brasil (seção 3.1.). Em seguida, a seção 3.2. analisa a situação atual de diferenciação de preços de GLP praticada no País, com foco nos aspectos positivos e negativos, bem como seus impactos sobre a viabilidade de importação e a concorrência. As consequências esperadas do fim da diferenciação de preços são objeto da seção 3.3. A proposta possui duas dimensões: uma econômica, que envolve a atração de investimentos privados, foco da Iniciativa Combustível Brasil, e outra social. No que tange a esta segunda dimensão, o impacto de um possível aumento de preço decorrente do fim da diferenciação sobre os consumidores de baixa renda e as alternativas para mitigar este impacto, incluindo custos de uma política social com esta finalidade, estão detalhados nas seções 3.4. e 3.5. Por fim, a seção 3.6 descreve outras questões relevantes apontadas ao longo das discussões, que podem contribuir para os objetivos da Iniciativa Combustível Brasil.

3.1. Contextualização: segmento de GLP no Brasil

Nesta seção será explicado o desenvolvimento do mercado de GLP no Brasil nos últimos anos, com foco na evolução dos preços do produto e explicitação das razões que levaram à prática de preços diferenciados (seção 3.1.1.), bem como no progresso da produção, do consumo e da universalização do acesso ao GLP (seção 3.1.2.).

3.1.1. Breve histórico de preços

Os preços de derivados de petróleo, dentre os quais o GLP, sofreram historicamente forte intervenção governamental. De 1954 até a década de 1990, o governo utilizou estratégias de controle e uniformização dos preços dos combustíveis em todo o território nacional, operacionalizadas por meio de subsídios cruzados sobre o transporte e sobre o produto. (Cavalcanti, 2005 e ANP e MME, 2017). Como exemplo dessa política, podemos citar Brasil (1964), que definia que o “(...) *Conselho Nacional do Petróleo fixará os preços de venda ao consumidor dos derivados do petróleo tabelados, (...)*”. Ao preço *ex-refinaria* eram acrescentadas outras parcelas adicionais (alíneas), e o montante assim obtido constituía o preço de faturamento do derivado⁹.

Assim, até a introdução do processo de desregulamentação dos preços dos derivados de petróleo em meados da década de 1990, a política de preços subsidiados ao GLP fomentou a sua utilização no território nacional, favorecendo a substituição da lenha, a qual era amplamente utilizada para cocção de alimentos.

⁹ De acordo com Cavalcanti (2005), essas parcelas, fixadas pelo CNP, incidiam sobre os preços dos derivados e do álcool carburante e destinavam-se a: (i) alínea a: ressarcimento dos fretes de cabotagem e despesas conexas; (ii) alínea b: ressarcimento da eventual diferença entre os preços do álcool anidro e da gasolina “A”; (iii) alínea c: ressarcimento das diferenças entre os custos de importação dos derivados de petróleo e os correspondentes preços de faturamento vigentes; (iv) alínea d: despesas de fiscalização, administração, atividades técnicas e científicas a cargo do CNP – 0,2% do preço *ex-refinaria* dos derivados; (v) alínea e: uma parcela adicional ao preço do combustível de baixo ponto de fluidez, correspondente a 5% do preço *ex-refinaria*; (vi) alínea f: ressarcimento relativo a variações no frete de transporte do petróleo bruto, não incorporado ao valor CIF médio da matéria-prima, quando tais variações aferissem a margem de lucro das refinarias, reduzindo-a a valores inferiores aos assegurados pelo CNP; (vii) alínea g: parcela para atribuir aos Estados produtores o equivalente a 6% do valor do petróleo bruto de produção nacional on shore, para serem aplicados, em no mínimo 80%, na construção e pavimentação de estradas de rodagem; (viii) alínea h: outras parcelas aditivas que viessem a se tornar necessárias, nos termos da legislação vigente e nos limites de competência do CNP.

O marco inicial da reforma dos preços do GLP em direção a sua liberalização deu-se com a publicação da Portaria MF n° 195/1996, que fixou o preço do GLP *ex-refinaria* e liberou os preços dos fretes, bem como as margens de distribuição e revenda do produto. O segundo passo foi a liberalização dos preços do GLP (na venda a granel e dos acondicionados em botijões) nas regiões Sul e Sudeste. Em 2001, o processo de liberalização dos preços foi ampliado para as demais localidades do País, por meio da publicação da Portaria Interministerial MF/MME 125/2001.

O processo de desregulamentação dos preços teve seu passo final em 1° de janeiro de 2002, com (i) a liberação dos preços dos derivados de petróleo nas unidades produtoras; (ii) e a queda das barreiras legais à importação de combustíveis¹⁰ e (iii) a introdução da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide)¹¹ em substituição à Parcela de Preço Específico (PPE)¹². De acordo com Cavalcanti (2011), a Cide surge:

“(…) em substituição à política de subsídios cruzados praticados pela Parcela de Preço Específica (PPE), que não se tratava diretamente de um tributo, mas economicamente se confundia com o mesmo, pois era uma receita gerada no processo de formação dos preços dos derivados. Na verdade, como era instrumento para a prática de subsídios cruzados, a PPE tinha valor positivo para alguns derivados, como no caso da gasolina, e negativo em outros, como no caso do gás liquefeito de petróleo (GLP).”

Cavalcanti (2006), expõe ainda que a existência do subsídio cruzado entre os combustíveis, via PPE, causava distorções no mercado e

“(…) tornava a importação de determinados produtos (como, por exemplo, o GLP) muitas vezes inviável, reduzindo a competitividade do produto importado. Por outro lado, mantida a situação de subsídio via PPE, a liberação da importação da gasolina poderia acarretar problemas para o parque de refino nacional, uma vez que seus preços internos eram onerados pela cobrança para subsidiar outros derivados, reduzindo assim, a competitividade dos preços da gasolina nacional frente aos preços da gasolina vigentes no mercado internacional.”

Assim, a substituição do mecanismo da PPE pela Cide decorre da necessidade e expectativa de maior pluralidade dos agentes no setor a partir da liberalização dos preços dos combustíveis. Diferentemente da PPE, a Cide é uma contribuição cujo resultado de sua

¹⁰ Brasil (1997), ANP e SDE (2004). Vale indicar que, segundo Cavalcanti (2006), "*Terminado o período de transição para a liberalização dos preços dos combustíveis (1997-2001), a importação deixou de ser monopólio da Petrobras gerando uma problemática: a Constituição Federal de 1998 não permitia cobrar a PPE das demais empresas.*"

¹¹ Instituída pela Lei n.º 10.336/2001, esta contribuição incide sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível".(Brasil, 2001)

¹² "(...) era um mecanismo pelo qual foi estabelecido um subsídio cruzado entre os preços ao produtor dos derivados de petróleo, que permitia, nas unidades produtoras, redução dos preços de GLP compensada por acréscimos dos preços de outros derivados, em especial, gasolina e diesel." (Esteves et al. 2009).

arrecadação pode ser aplicado em três finalidades: (i) infraestrutura de transportes; (ii) projetos ambientais; e (iii) subsídios ao álcool e ao gás natural, e aos derivados de petróleo (Brasil, 2001).

No caso específico do GLP, a Cide incidente sobre o produto foi fixada, no início, em R\$ 136,70 por tonelada. Tal alíquota, no entanto, possuía um teto de abatimento (compensação) do recolhimento de PIS/Cofins, contudo, a partir de 2004, a alíquota da Cide sobre o GLP foi zerada por meio do Decreto nº 5.060/2004.

Em dezembro de 2001, a Resolução CNPE nº 4/2001, propôs “a implementação de política de preço favorecido para o gás liquefeito de petróleo – GLP destinado à população de baixa renda”, a partir de mecanismo de subsídio ao preço a ser incorporado nos programas sociais de transferência de renda existentes no âmbito do Governo Federal.

Em maio de 2002, a Lei nº 10.453/2002 instituiu o programa federal de Auxílio Gás¹³ para as famílias de baixa renda¹⁴, de modo a reduzir, no bojo do processo de liberalização, o impacto do aumento dos preços para essa camada da população¹⁵. Note que, de acordo com (ANP, 2016), entre dezembro de 2001 e julho de 2002, após a finalização do processo de desregulamentação dos preços dos combustíveis, o preço médio nacional de revenda de GLP apresentou aumento de 41%, em decorrência, principalmente: (i) da retirada da parcela redutora dos preços do GLP nas unidades produtoras com o fim da Parcela de Preço Específico (PPE); e (ii) dos aumentos dos preços internacionais de petróleo, com impactos sobre os preços nas unidades produtoras, cuja elevação foi de cerca de 50%.

A elevação dos preços do GLP levou a uma modificação na política governamental para o segmento, que passou a contar com preços diferenciados por tipo de modalidade de comercialização. A Resolução CNPE nº 04, de 24 de novembro de 2005 reconhece:

"(...) como de interesse para a política energética nacional a comercialização, por produtor ou importador, de gás liquefeito de petróleo - GLP, destinado exclusivamente a uso doméstico em recipientes transportáveis de capacidade de até 13 kg, a preços diferenciados e inferiores aos praticados para os demais usos ou acondicionados em recipientes de outras capacidades."

¹³ Tendo como fonte de recursos a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide).

¹⁴ "Art. 5o Fica autorizada a concessão de subsídios ao preço do gás liquefeito de petróleo - GLP a famílias de baixa renda por meio de programa federal denominado Auxílio-Gás.

§ 1o Os subsídios de que trata o caput serão concedidos, exclusivamente, às famílias que possuem renda familiar per capita inferior ao valor fixado nacionalmente em ato do Poder Executivo para cada exercício financeiro.

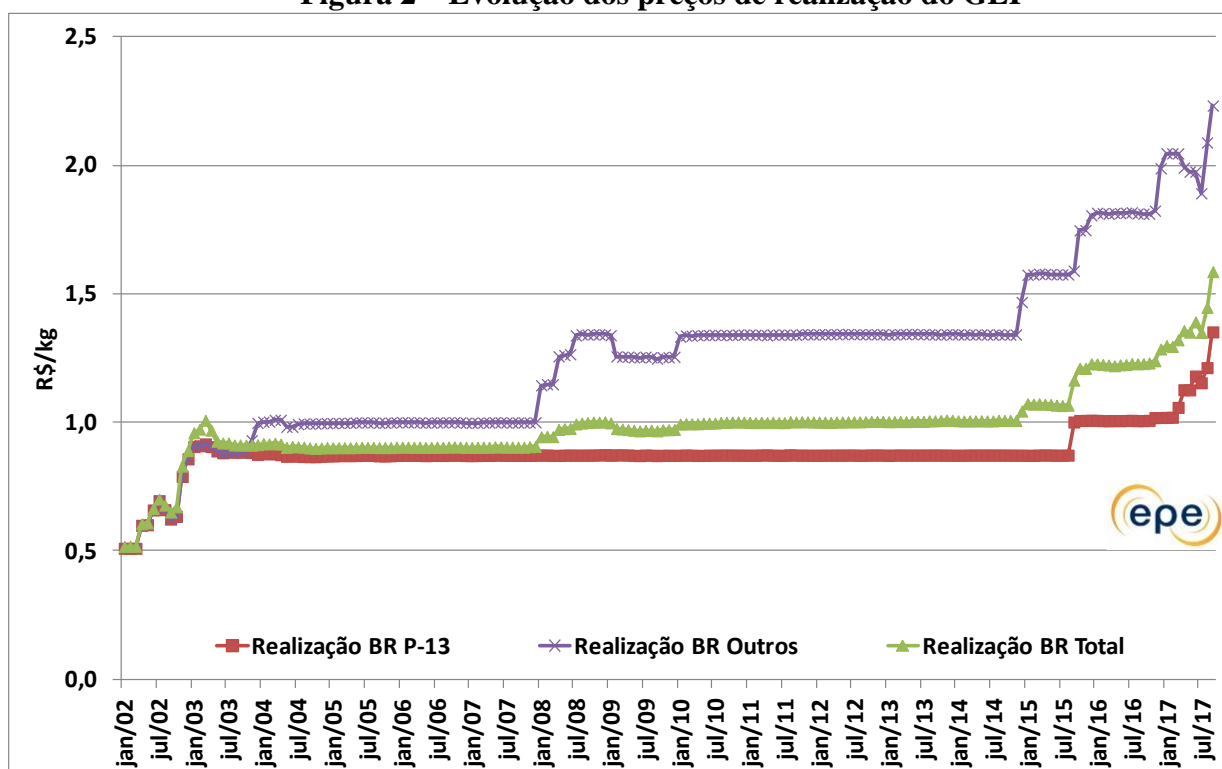
§ 2o O Poder Executivo definirá o órgão responsável pela execução do Auxílio-Gás, bem como os mecanismos a serem adotados na sua concessão." (Brasil, 2002b).

¹⁵ Informações mais detalhadas sobre esse assunto estão contidas na seção 3.4.1.

A ANP (2016) e a ANP e o MME (2017) apontam, contudo, que a prática de preços diferenciados do GLP¹⁶ já era praticada, de fato, desde 2002 pela Petrobras.

De acordo a Figura 2, observa-se que tais diferenças não eram significativas até 2007, no entanto, a diferenciação dos preços se acentua a partir de 2008.

Figura 2 – Evolução dos preços de realização do GLP



Fonte: Elaboração própria a partir de ANP (2017b), Bacen (2017), Brasil (2001, 2002, 2004a e 2004b), EIA (2017) e Platts (2015).

ANP e MME (2017) indica, ainda, que

"(...) o exercício desta política de preços, nos moldes atuais, somente é possível em virtude da condição de monopolista multiproduto, de fato, exercido pela Petrobras como instrumento de política pública lato sensu. Ou seja, na hipótese da emergência de uma estrutura de mercado menos concentrada, com maior diversidade de players, a operacionalização da política de diferenciação de preços, no formato atual, pode tornar-se inexecutável (...)."

¹⁶ Reconhecida em 2005 como de interesse para a política energética nacional de acordo com a resolução CNPE nº 04/2005.

3.1.2. Produção, consumo e universalização do acesso

A cadeia da indústria de GLP é composta por diversos elos, iniciando-se com a produção/importação e terminando na etapa de distribuição ou na de revenda varejista. A comercialização de GLP tem início com a venda do produto a granel pelos produtores nacionais¹⁷ e/ou importadores para as distribuidoras, sendo a quase totalidade desse fornecimento realizada pela Petrobras¹⁸. Considerando os dados estatísticos referentes ao ano de 2016 (ANP, 2017a), a produção nacional de GLP correspondeu a 76% do GLP comercializado no País, de modo que o restante foi suprido por meio de importações.

De acordo com ANP (2017a) do total de GLP vendido pelas distribuidoras no mercado nacional, 72% correspondem às vendas em botijões de até 13 kg e 28% às vendas do produto em outras modalidades acima de 13 kg. Conforme salienta ANP e MME (2017), existem diferenças significativas em termos logísticos e operacionais entre as modalidades a granel e envasado, com impactos sobre os níveis de preços praticados ao consumidor final.

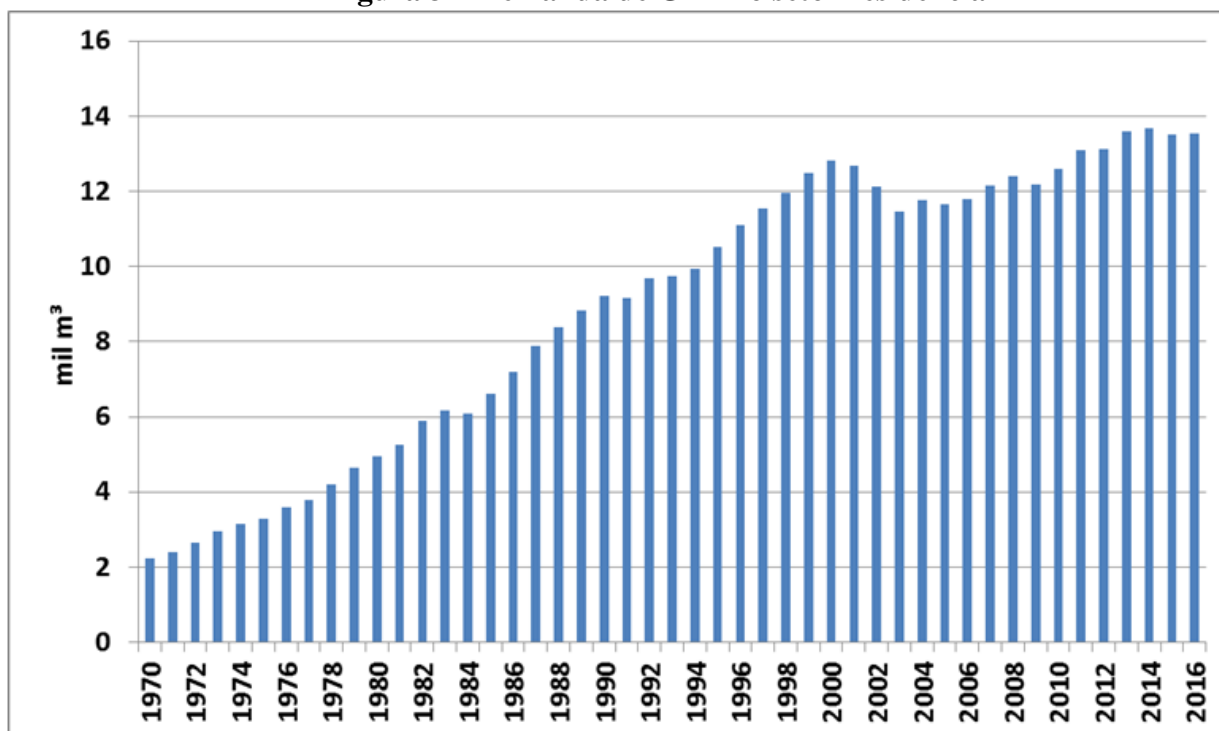
No que tange à evolução do consumo de GLP em residências, até a introdução do processo de desregulamentação dos preços dos derivados de petróleo em meados da década de 1990, a política de preços subsidiados ao GLP fomentou o processo de massificação do uso desse energético, favorecendo a substituição da lenha. Nesse período, o consumo de GLP, por domicílio, apresentou tendência ascendente. A partir do ano 2000, no entanto, notou-se baixo crescimento do consumo do combustível, nesse setor¹⁹. A Figura 3 a seguir, ilustra a evolução da demanda de GLP no setor residencial.

¹⁷ Refinarias, centrais petroquímicas e UPGN's.

¹⁸ Considerando os dados estatísticos referentes ao ano de 2016, a Petrobras foi responsável por 98% do GLP produzido no País e pela totalidade do GLP importado.

¹⁹ Como resultado da consolidação do processo de urbanização e de massificação do consumo de GLP. Para informações mais detalhadas ver ANP (2016); e ANP e MME (2017).

Figura 3 – Demanda de GLP no setor residencial



Fonte: EPE (2017a)

Em face da elevação dos preços do GLP, em 2002, a política governamental para o segmento passou a contar com preços diferenciados por tipo de modalidade de comercialização. O reconhecimento como interesse nacional dessa política somente foi institucionalizado em 2005, por meio da Resolução CNPE n° 4 de 2005, que considerou como motivador da norma o “*elevado impacto social (do GLP), posto que o seu custo de aquisição afeta a parcela da população brasileira de menor poder aquisitivo*”. Assim, explicitou-se o objetivo da política pública de universalizar, em termos econômicos, o acesso ao GLP para as camadas menos favorecidas, ou seja, para a parcela da população com baixa renda. (ANP, 2016).

Vale indicar que essa política de preços diferenciados para o GLP P-13, estabelecida pela Resolução CNPE n° 4 de 2005, foi objeto de avaliação pelo Tribunal de Contas da União (TCU)²⁰. Conforme TCU (2016a), de acordo com o voto do relator, “*não é possível afirmar se o desconto recebido pelas distribuidoras ao comprar o gás das refinarias produtoras vem sendo de fato repassado aos consumidores finais.*” Acrescenta que considera grave

²⁰ Processo n° TC 007.446/2015-2

CT-CB - SUBCOMITÊ DE CONCORRÊNCIA E COMPETITIVIDADE

"(...) o fato de a Petrobras estar deixando de arrecadar um valor expressivo, sem garantias de o consumidor final estar se beneficiando dessa redução de preços assegurada por lei e com finalidade de universalização do produto."(TCU, 2016a)

Ainda de acordo com TCU (2016a), em virtude do elevado grau de concentração do mercado de distribuição de GLP, essa situação pode ser agravada, conforme expresso em transcrição a seguir:

"183. Em se tratando de um mercado concentrado, afinal, e em coerência com a teoria econômica, a redução do custo unitário de envasamento de uma unidade de vasilhame (custo unitário marginal) decorrente do incentivo pode não ser repassada para a sociedade. Monopólios e oligopólios tendem a concentrar excedentes que, de outra forma, em uma concorrência perfeita, seriam da sociedade. Em miúdos: pode ser – e é até provável – que a política pública almejada enseje, unicamente, mais excedentes às distribuidoras, e não necessariamente benefícios à população. Ainda mais quando se está tratando de um item de primeira necessidade, não substituível."

Assim, por meio do Acórdão nº 1409/2016-TCU-Plenário, item 9.1, os ministros do TCU determinaram ao CNPE a realização, em conjunto com a ANP e o MME, de estudo para

"(...) quantificar os efeitos da política de diferenciação de preços no mercado de Gás Liquefeito de Petróleo no preço final do produto tipo P-13, introduzida pela Resolução CNPE 4/2005, de modo a demonstrar em que proporção a diferenciação de preços na compra do GLP pelas distribuidoras é repassada ao preço de venda final ao consumidor e de que modo tal medida contribui para a universalização do acesso ao produto;"

Com vistas a atender à demanda do TCU, a ANP e o MME elaboraram Nota Técnica Conjunta²¹, na qual expõem que a prática de preços diferenciados para o GLP na etapa de produção não garante que o diferencial de preços chegue, na mesma proporção, ao consumidor final²². A partir da análise do repasse da diferenciação de preços praticada na etapa de produção até o consumidor final e considerando o comportamento observado dos respectivos preços nas duas etapas da cadeia, o estudo conclui que não é possível quantificar em que proporção o diferencial de preços foi repassado ao longo da cadeia. Esse resultado, provavelmente, deve-se às condições estruturais do mercado de GLP, especialmente: (i) os custos de distribuição diferenciados entre as modalidades de venda a granel e em vasilhames;

²¹ Nota Técnica Conjunta nº 002/SDR-ANP/DCDP-SPG-MME, de 10/05/2017, apresentada na 34ª Reunião Ordinária do CNPE, em 08 de junho de 2017.

²² ANP e MME (2017), pag.12.

(ii) os custos e as margens relativas à atividade de revenda, predominante na venda do P-13 e ausente na venda a granel. (ANP e MME, 2017)

Ainda de acordo com ANP e MME (2017), a redução do uso da lenha (e o consequente aumento do consumo de GLP) pelas residências e o processo de universalização do uso do GLP em território nacional relacionam-se com três principais fatores.

Primeiro, a implantação do programa Bolsa Família a partir de 2003, com a incorporação dos demais programas sociais (inclusive o Auxílio-Gás) e o progressivo aumento do número dos beneficiários e dos desembolsos do programa, o que teve impacto positivo na diminuição da proporção da população em situação de pobreza (PNUD, 2015 e ROCHA, 2011), segmento no qual o uso preponderante de lenha para cocção de alimentos é relativamente maior. Em 2004, o número de famílias atendidas pelo programa era de 6,57 milhões, e os desembolsos somados correspondiam a 0,29% do PIB. Em 2014, a quantidade de benefícios pagos havia saltado para 14 milhões, com desembolsos totais de 0,47% do PIB. Com isso, a proporção da população em situação de pobreza caiu de 29% para 11,4% entre 2004 a 2014, conforme apontam os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD).

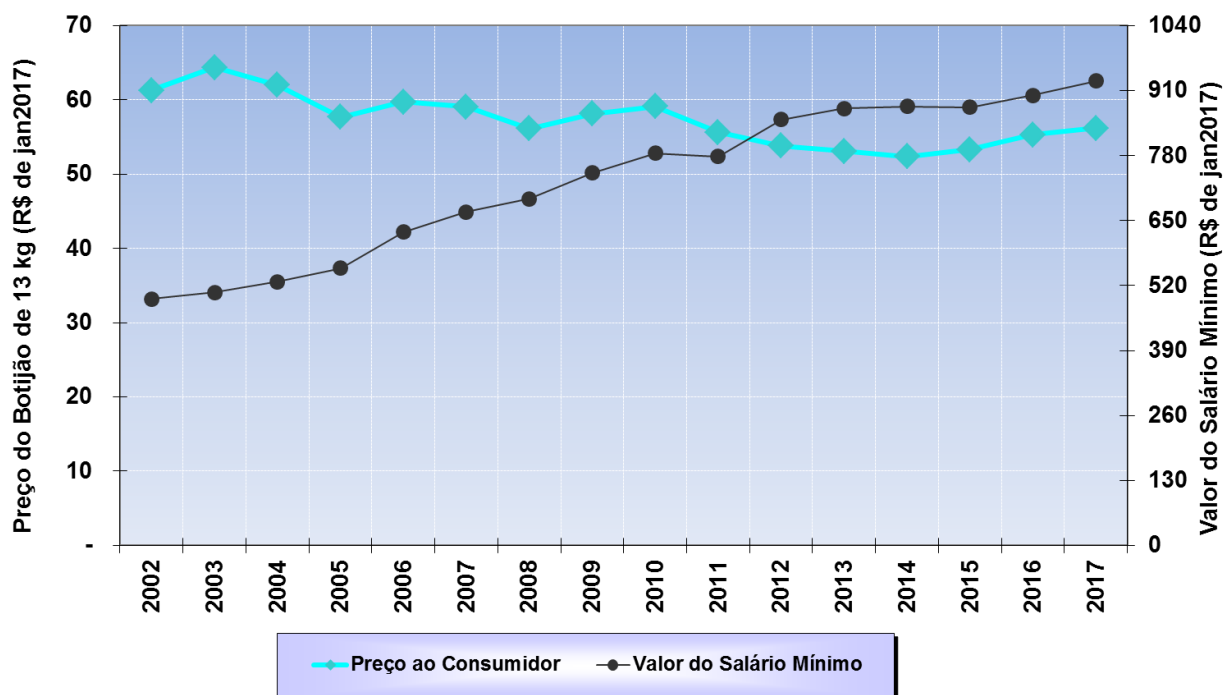
Segundo, a elevação dos rendimentos do trabalho, sobretudo para os segmentos situados nos estratos menos favorecidos, que permitiu a melhoria das condições de vida e a saída da pobreza, com impactos positivos sobre o consumo de GLP.

Além dos impactos dos programas de transferência e do aumento da renda, o aumento da proporção de domicílios que usam predominantemente GLP pode ser explicado pelo fato do preço de revenda do GLP P-13, em termos reais, tornar-se mais acessível para todos os estratos de renda.

De modo a atualizar o intervalo temporal utilizado em ANP e MME (2017), a Figura 4 mostra a evolução do salário mínimo comparativamente a do preço do botijão de GLP P-13, a partir do qual verifica-se que, entre 2002 e 2017²³, o salário mínimo (em valores constantes de janeiro de 2017) passou de R\$ 493,24 para R\$ 929,64, um aumento real de 88,5%.

²³ Dados até setembro.

Figura 4 – Evolução do salário mínimo e do preço do botijão



Fonte: Elaboração própria a partir de ANP (2017c), Brasil (2016) e IBGE (2017).

Adicionalmente, no estudo de ANP e MME (2017) foi observado que a proporção das despesas realizadas pelas famílias brasileiras com GLP possui distribuição diferenciada conforme estrato de renda, tendendo a ser maior, em termos proporcionais, naquelas com menor poder aquisitivo. Desse modo, verifica-se a relevância do preço do GLP no segmento de estrato mais baixo.

Segundo ANP e MME (2017) tal observação confirma a premissa da Resolução CNPE nº 04/2005, que considerou como motivador da norma o “*elevado impacto social (do GLP), posto que o seu custo de aquisição afeta a parcela da população brasileira de menor poder aquisitivo*”. O estudo, no entanto, atenta para o fato de que a diferenciação de preços ao GLP refere-se a recipientes transportáveis de capacidade de até 13 kg de forma indiscriminada, de modo que todos que consomem GLP nessa modalidade beneficiam-se da política (não somente a parcela da população de baixa renda).

Assim, ANP e MME (2017) constataam que uma política universal de concessão de subsídios à aquisição do GLP ou a prática de preços diferenciados de GLP por tipo de vasilhame – conforme endossada pela Resolução CNPE nº 04/2005 – têm como beneficiária uma parcela mais ampla da população do que o estrato de menor poder aquisitivo, possivelmente acarretando custos excessivos aos responsáveis por sua implementação.

O estudo alerta, no entanto, para o fato de que a eliminação da política de diferenciação de preços resultaria em um único preço de GLP cujo nível tenderia a ser mais elevado do que o verificado atualmente para o P-13. Tal alteração teria, na ausência de novas políticas compensatórias, impactos negativos sobre os consumidores residenciais, especialmente nos estratos de menor renda da população.

3.2. Análise da situação atual da precificação de GLP no Brasil

Esta seção foi elaborada a partir consolidação das respostas recebidas nos questionários referentes a primeira parte do relatório, que avalia as consequências da diferenciação de preços de GLP sob distintos aspectos. A seção 3.2.1 identifica os aspectos mais relevantes, os pontos positivos e os pontos negativos da prática atual de preços diferenciados para o GLP P-13, enquanto as seções 3.2.2 e 3.2.3 avaliam os impactos sobre a viabilidade de importação do produto e a concorrência, respectivamente.

3.2.1. Aspectos mais relevantes

A primeira pergunta apresentada no questionário solicitou que fossem destacados "*os aspectos mais relevantes, os pontos positivos e os pontos negativos da prática atual de preços diferenciados para o GLP P-13, reconhecida pelo CNPE como de interesse para a política energética nacional na Resolução CNPE nº 04/2005*". A partir das respostas recebidas, foram elaboradas as subseções a seguir, que apresentam de forma sucinta os principais aspectos (positivos e negativos) considerados pelos entrevistados²⁴.

Inicialmente, vale indicar que o Cade enviou manifestação explicando, em suma, que a instituição "(...) reconhece que políticas públicas têm objetivos diversos que podem ou não estar alinhados com a defesa da concorrência" e que "não cabe ao Cade julgar políticas públicas que clara e explicitamente elegem objetivos diversos da defesa da concorrência." Dito isso, o Conselho expõe que "*em relação especificamente à política de preços diferenciados*

²⁴ As respostas pode ser consultadas, em sua integralidade, na Planilha 1 do Anexo III deste Relatório.

para o GLP P-13, seus impactos são de difícil mensuração, tendo em vista que não se conhece os cálculos ou a metodologia utilizada pela Petrobras para aplicar a diferenciação."

3.2.1.1 - Aspectos positivos:

A Asmirg-BR expõe que o principal objetivo da prática de preços diferenciados é o de *"atender a demanda da população em especial de baixa renda com a oferta do gás de cozinha em condições diferenciada"*.

Abragas indica como ponto positivo da diferenciação o de *"cumprir seu papel em dar as condições acessíveis aos consumidores de baixa renda"*.

Para o IBP, o ponto positivo da prática é o de *"permitir implementar política social do governo"*.

De acordo a Consigaz, a *"(...) diferenciação de preço cumpre papel relevante para o GLP atingir a abrangência supracitada [toda a população a população brasileira] com um valor mais acessível à população."* Segundo sua manifestação, *"(...) o preço do GLP P-13 ser inferior permite que o valor do gás ao consumidor final seja mais acessível, principalmente nas localidades de difícil acesso."* Acrescenta ainda que, *" (...) se não houvesse a diferenciação de preço o GLP perderia força concorrencial frente à outras matrizes energéticas mais poluentes e degradadoras do meio ambiente, como a lenha e o carvão,(...)"*. Por fim, expõe que:

"a diferenciação de preço cumpre um papel social (alcance do GLP P-13 para todo o território nacional a preço acessível), destacando que o P-13 é um produto cujo público alvo são as classes mais baixas, e cumpre um papel relevante no controle de utilização de matrizes energéticas poluidoras e degradadoras do meio ambiente."

No mesmo sentido, o MPDG destaca, entre os pontos positivos, *"o acesso facilitado que as pessoas de baixa renda têm ao GLP."* Ainda segundo sua manifestação, o *"fácil acesso ao produto desestimula o consumo de insumos substitutos que são prejudiciais à saúde e ao meio ambiente"*.

Também a EPE aponta que a *"diferenciação de preços referendada pela resolução permitiu a manutenção do preço do GLP P-13 ao longo dos anos em valores correntes, apesar do aumento das cotações do GLP internacionalmente."* Essa manutenção de preços, aliada ao crescimento do PIB per capita, do salário mínimo e da inflação no período, *"representou uma*

transferência de renda significativa para a população consumidora de botijões até P-13, a título de benefício para a população de baixa renda." Acrescenta, ainda, que:

"A manutenção de preços baixos do GLP P-13 se justifica pelo estímulo às camadas mais pobres para a substituição de tais fontes energéticas por um combustível que traz benefícios ambientais e sociais (redução de desmatamento, saúde pública e segurança operacional).

A transferência de renda beneficia diversos segmentos, inclusive os microempresários, que fabricam bolos, doces e salgados. Isso inclui as carroças de pipoca, churros, batata frita, tapioca, cachorro quente e outras microempresas que também se beneficiam desse preço abaixo da paridade internacional."

A Petrobras cita como ponto positivo mais relevante *"a contribuição para o acesso da população ao consumo de GLP, em substituição a outros insumos para cocção, como, por exemplo, lenha"*.

Servgás e Usegás manifestaram-se de forma semelhante, apontando que *"devido ao alto custo de distribuição, essa diferenciação de preços deveria possibilitar a chegada ao consumidor final deste tão necessário produto a preços suportáveis ao seu orçamento."* (sic)

O Sindigás, por sua vez, indica, como ponto positivo, que a diferenciação de preços *"cria um ambiente de potencial proteção para o preço, no produtor, do GLP envasado em embalagens de até 13kg frente a outros energéticos competidores e também frente ao GLP vendido em embalagens maiores que 13kg"*.

Assim, no que se refere aos pontos positivos mais relevantes, infere-se, a partir das contribuições recebidas os seguintes aspectos:

(i) a maior parte respostas converge para o aspecto social relativo à contribuição para o acesso da população ao GLP P-13, utilizado, principalmente, na cocção de alimentos; e

(ii) alguns entrevistados indicam que o acesso da população ao produto, possibilita a substituição de outras fontes de energia potencialmente mais poluidoras (com impactos ao meio ambiente e saúde das pessoas).

Adicionalmente:

(i) A EPE indicou que a transferência de renda propiciada pela manutenção dos preços do GLP P-13 beneficia diversos segmentos da economia;

(ii) o Sindigás apontou como mais relevante a potencial vantagem competitiva do preço do GLP P-13 frente ao de outras fontes de energia;

(iii) Servgás e Usegás manifestaram-se no sentido de que a diferenciação deveria possibilitar preços mais acessíveis ao consumidor final do GLP P-13.

3.2.1.2 - Aspectos negativos:

Para a Asmirg-BR, o sistema atual:

- "a) Inviabiliza a importação do GLP para uso residencial pela diferença de preço ofertado hoje pela Petrobras.
- b) Restringe o uso do GLP em suas aplicações de mercado.
- c) Estende o benefício do preço diferenciado a classes da população que não necessitam deste "subsídio", incluído comércios e pequenas indústrias.
- d) Limitador com a inviabilização de novos agentes no setor distribuição pelo sistema de limitação de cotas para retirada do gás, utilizando universo de vasilhames.
- e) Não possui um sistema seguro que iniba o uso do GLP destinado para fim residencial, com valor menor, para fim industrial por parte dos agentes regulados.
- f) Gera considerável prejuízo financeiro a Petrobras e ao Governo"

A Abragas expõe que a diferenciação se constitui em "*um subsídio socialmente injusto, pois o benefício foi a todos os consumidores de P-13, independentemente do nível de renda*". Adiciona que, atualmente, encontra-se "*residências de alto padrão central de GLP constituída de P-13 em substituição aos P-45 devido a (...) distorção dos preços entre os dois modelos de recipientes.*" E resume a política como "*distorcida que levou o segmento a uma desproporção de preço entre dois produtos (GLP residencial e Industrial) formados por uma mesma molécula de energia*" e que, "*inviabilizou o desenvolvimento da importação de GLP pelas distribuidoras e beneficiando apenas a Petrobras fortalecendo seu poder monopolista*".

O IBP aponta que a diferenciação de preços proporciona "*a prática de desvio de finalidade por parte de agentes não éticos*" e impede "*a transparência de preços no ambiente competitivo que se busca*".

A Consigaz argumenta que,

"a diferenciação de preço proporciona uma situação de descolamento da realidade mundial, por um lado o valor do granel/industrial se posiciona bem acima do valor que o GLP é comercializado no mundo, por outro lado o valor do P-13 está abaixo.

Neste sentido, a Petrobras acaba onerando o valor do GLP industrial/granel para compensar a margem mais estreita no preço menor do P-13, o que acaba prejudicando este seguimento em termos concorrenciais com outras matrizes energéticas".

O MPDG evidencia a falta de controle sobre quem utiliza o subsídio "*já que todo botijão P-13 possui preço diferenciado, independentemente de quem o compra.*" Acrescenta que esse "*(...) mecanismo ainda dificulta a entrada de novos atores no mercado e, conseqüentemente, diminui o potencial de investimento no setor.*"; e que "*(...) o preço subsidiado inviabiliza a importação do produto*" como alternativa em mercado monopolizado. Por fim, aponta que "*(...) não há garantia de que o subsídio está sendo apropriado pelo consumidor e não pelos demais elos da cadeia de distribuição do GLP P-13.*" e que "*(...) não se considera pertinente que a Petrobras, (...), seja responsável por executar tal 'política social'*".

Servgás e Usegás apresentam manifestação semelhante no sentido de que "*a diferenciação de preços é estendida à (sic) todos os usuários desse tipo de recipiente, não só ao público alvo da Resolução do CNPE: população de baixa renda, o que provoca um elevado déficit para a PETROBRAS*".

De acordo com a Petrobras, a atual prática de preços diferenciados beneficia a todos os consumidores "*(...) incluindo, além das famílias de baixa renda, aquelas cuja renda é capaz de absorver os custos com consumo do produto, o que diminui a eficiência do mecanismo*". Outro ponto negativo apontado "*(...) é a necessidade de controles para identificação das vendas por segmento para mitigar o risco de eventuais desvios*".

O Sindigás expõe que este "*(...) mecanismo não é uma política de preços da empresa, e sim um sistema de subsídio cruzado praticado pela Petrobras. O GLP destinado as embalagens maiores que 13kg paga os custos do 'programa' de preços diferenciados, mesmo tendo, em sua maioria, a mesma destinação*".

Acrescenta ainda que aproximadamente "*(...) 75% do incentivo ao uso de botijões de até 13kg alcança famílias com rendas superiores a 2 salários mínimos.*" De modo que "*o subsídio sustentado pela Petrobras tem um desvio de função de 75% de todo o valor aplicado, alcançando, no máximo, 25% do público com renda de até um salário mínimo*".

A EPE expõe que a manutenção do preço abaixo da paridade internacional, propiciada pela diferenciação de preços, causa as seguintes distorções no mercado:

(i) Considerando que há outros derivados (diesel, QAV e gasolina) que possuem maior agregação de valor para o produtor, "*a partir de uma distorção no mercado de GLP, sua*

*oferta interna pode ficar comprometida (estímulo à redução de produção em detrimento de aumento de outros derivados – p.e. 'butanizar' a gasolina)*²⁵.

(ii) Contribui para a inviabilidade do negócio para outro importador;

(iii) Causa prejuízo econômico à Petrobras²⁶ e a seus acionistas, visto que para atender a demanda interna, a Petrobras importa o produto a um preço superior ao preço de realização²⁷;

(iv) A baixa atratividade da produção e da importação devido aos preços domésticos contribui para a falta de investimento em infraestrutura de GLP, em um contexto onde a Petrobras detém toda infraestrutura portuária de recepção e estocagem, além da quase totalidade de refinarias e UPGNs que produzem GLP²⁸.

(v) A combinação da falta de investimentos em infraestrutura, com o aumento da demanda do GLP e a manutenção de preços baixos poderá resultar em dificuldades crescentes ou escassez de oferta, com aumentos consideráveis de preços.

(vi) Como a restrição de outros usos para o GLP P-13 se justifica, em parte, devido à diferenciação de preços, este cenário gera estímulo econômico à ilegalidade, e à multiplicação de ligações clandestinas para outros usos. Pode "*estimular a revenda ilegal, o que, por sua vez, contribui para a sonegação fiscal e aumenta os riscos de acidentes e explosões, já que esses botijões não são necessariamente requalificados.*"

Dessa forma, no que diz respeito aos pontos negativos da prática de preços diferenciados mais relevantes na visão dos entrevistados, infere-se, de forma geral, que:

(i) A prática beneficia a todos os consumidores do GLP P-13 e não somente à população de baixa renda²⁹, possivelmente acarretando custo elevado;

²⁵ A EPE indica que o GLP não costuma ser o derivado de referência na função objetivo de maximização do resultado de uma refinaria porque há outros derivados (diesel, QAV e gasolina) que possuem maior agregação de valor. No entanto, destaca que a Petrobras aparentemente não otimiza sua oferta de derivados apenas a partir dessa lógica de mercado, mas considera também o ônus no abastecimento de GLP no mercado doméstico.

²⁶ Segundo a EPE, "*prejuízo econômico não necessariamente ocasiona prejuízo contábil nas operações com GLP, uma vez que seu custo de produção pode compensar a perda com a aquisição no mercado internacional acima do preço de venda no mercado doméstico.*"

²⁷ De acordo com EPE, "*A importação só é executada por definição de estratégia da empresa que detém poder de mercado (Petrobras)*".

²⁸ Conforme EPE, poder de mercado próximo ao de um monopolista gera, aparentemente, barreira à entrada e inibição ao investimento por terceiros.

²⁹ Este quesito também foi apontado pela EPE que, entretanto, não o classificou nem como positivo, nem como negativo. Em suas palavras: "*Não se insere como positivo ou negativo, mas é importante ressaltar que a transferência de renda beneficia a todos os consumidores de botijões até o P-13, inclusive camadas ricas da população, que consomem mais.*"

- (ii) Contribui para inviabilizar a importação do produto por outros agentes diminuindo a possibilidade de contestação no mercado;
- (iii) Possibilita desvio, pelos agentes, da finalidade da parcela do GLP fornecida a preços menores;
- (iv) Onera o preço do GLP granel, de modo a afetar sua competitividade com outras fontes de energia;
- (v) Não há transparência na formação do preço;
- (vi) Não há garantias de que o subsídio efetivamente chega ao consumidor;
- (vii) Dificulta a entrada de novos agentes no mercado e de investimentos no setor;
- (viii) Pode comprometer a oferta de GLP com conseqüente aumento no seu preço;
- (ix) Gera estímulo econômico ao uso ilegal do botijão com reflexos na segurança de sua utilização e na arrecadação tributária.

3.2.2. Análise sobre a viabilidade de importação

Esta seção foi construída a partir respostas à pergunta do questionário “*Avalie os impactos da prática atual de preços diferenciados de GLP sobre a viabilidade de importação do produto*”.

No que se refere aos preços médios praticados pela Petrobras para o GLP P-13, a Asmirg, Abragas, Consigaz, IBP e Sindigás indicaram que os preços médios praticados pelo produtor estiveram nos últimos anos abaixo da paridade de importação e, portanto, não havia viabilidade econômica para novos agentes investirem na importação e na produção.

Na mesma linha, o MPDG expôs que a prática atual de preços diferenciados para o GLP P-13, que faz com que o preço nacional, por vezes, esteja abaixo do preço de mercado internacional, torna o produto importado não atrativo. Segundo destacou o MPDG, se há ameaça de perdas monetárias diante de uma alteração da prática de preços por parte da Petrobras, a importação por terceiros fica dificultada.

A EPE argumentou que “*a distorção de preços contribui para a inviabilidade do negócio para outro importador, que teria que vender no mercado interno abaixo do preço que conseguiu comprar*”. Ainda, segundo sua manifestação:

“a importação só é executada por definição de estratégia da empresa que detém poder de mercado (Petrobras). Para atender a demanda interna, a Petrobras importa o produto a um preço superior ao preço de realização (interna). Essa política causa prejuízo econômico à Petrobras e a seus acionistas,

por se tratar de uma empresa de capital aberto. No entanto tal prejuízo econômico não necessariamente ocasiona prejuízo contábil nas operações com GLP, uma vez que seu custo de produção pode compensar a perda com a aquisição no mercado internacional acima do preço de venda no mercado doméstico”.

A Empresa de Pesquisa Energética alerta que, para viabilizar a importação, é necessário *“analisar a questão de acesso à infraestrutura por terceiros (uma vez que grande parte das instalações – portos, terminais e dutos – pertencem a uma única instituição)”*.

Sob esse aspecto, de acordo com a Asmirg-BR, potenciais agentes de mercado que poderiam importar continuariam a depender da oferta e infraestrutura da Petrobras, que possui uso restrito e/ou preferencial dos terminais portuários. A Associação também indica que os terminais de retirada no GLP nas refinarias estão sob controle das companhias distribuidoras, dificultando o acesso por outros agentes.

A Consigaz aponta ainda que a viabilidade da importação está atrelada à contratação de quantidade muito elevada de GLP, *“exigindo que uma companhia tenha market share robusto na região para que a demanda de seus clientes suporte a alta oferta decorrente de um navio de importação (entre 20 mil e 40 mil toneladas)”*. Adicionalmente, é necessário haver disponibilidade de infraestrutura portuária para retirada de produto, bem como disponibilidade no porto para atracação do navio. Com isso, a empresa acredita que apenas as maiores companhias distribuidoras poderão realizar importação de GLP.

A Servgás e Usegás também identificaram a falta de disponibilidade de infraestrutura portuária, dutoviária e de armazenamento do mercado de GLP como impeditivos para viabilizar a importação.

De acordo com o Sindigás, há *“imprevisibilidade na formação do preço do GLP para embalagens maiores ou menores que 13 kg”*. O Sindicato aponta para falta de regras transparentes de formação de preços pela Petrobras que deem segurança aos demais agentes de mercado para atrair investimentos. Outra dificuldade, que envolve a regulação, foi identificada pelo Sindigás, referente às cotas de GLP vendidas a preços de embalagens até 13 kg pela Petrobras. De acordo com o Sindicato:

“o quanto indicado no contrato da Petrobras e na Resolução (nº 49/2016) da ANP aponta que na compra do mês em curso, a Distribuidora terá direito a um percentual do seu pedido junto à Petrobras, com preços subsidiados (embalagens de até 13kg), mas este cálculo não leva em conta compras feitas fora do Sistema Petrobras.”

Conforme apontou o Cade,

“em reunião do dia 06/09/2017, o Sindigás manifestou que a forma como são calculadas as cotas de GLP vendidas pela Petrobras às distribuidoras ao preço de GLP P-13 (mais baixo) restringe a importação, pois o volume importado não entraria no cálculo da média de consumo de P-13 (...). Subtrair o volume de GLP importado da cota de GLP P-13 a que a distribuidora tem direito junto à Petrobras é um desestímulo à importação, já que o preço do insumo no mercado internacional é mais caro que o valor praticado pela Petrobras para venda de GLP na modalidade P-13”.

O Cade entende que tal argumento pode ser válido caso os volumes importados por distribuidoras de fato não sejam considerados para os cálculos da cota de GLP para P-13. Nesse sentido, o artigo 22 da Resolução ANP nº 49/2016 pode restringir a importação de GLP.

A Petrobras, por sua vez, informou que *“a prática de preços diferenciados por si só não determina a viabilidade de importação por qualquer agente; tal viabilidade é decorrente dos patamares em que esses preços se situam quando comparados ao custo de importação”*.

Assim, a partir das respostas é possível observar que as dificuldades apontadas para diversificação dos agentes no abastecimento primário via importação referem-se, de modo geral, a:

- (i) a prática de preços diferenciados para o GLP P-13 abaixo da paridade de preços internacional;
- (ii) estrutura de mercado com concentração da infraestrutura para importação;
- (iii) critérios utilizados para o cálculo da cota de venda de GLP a preço diferenciado.

3.2.3. Análise do ambiente concorrencial

Os principais elementos apontados pelos entrevistados sobre os impactos da prática atual de preços diferenciados de GLP sobre a concorrência estão apresentados nesta subseção, e foram elaborados a partir das respostas enviadas para a pergunta 1.2 do questionário aplicado.

De acordo com as contribuições recebidas do Cade, a discriminação de preço por si só não é considerada como uma conduta anticompetitiva. Trata-se de comportamento comum no mercado, que pode ser motivado por diversas razões de ordem prática e econômica, sendo, na maioria das vezes, conduta legítima. Ainda segundo o Cade:

CT-CB - SUBCOMITÊ DE CONCORRÊNCIA E COMPETITIVIDADE

"A discriminação de preços pode ser caracterizada como ilícito concorrencial quando a empresa fornecedora utiliza seu poder de mercado para fixar preços diferentes para o mesmo produto ou serviço, discriminando-os entre clientes, de forma a prejudicar a livre concorrência. Nesses casos, a prática de discriminação de preço pode gerar efeitos negativos, como o aumento do custo de rivais e, conseqüentemente, prejudicar a concorrência."

O Cade expõe que, em se tratando, especificamente, da diferenciação de preço para o GLP P-13, a partir de análise realizada pela Superintendência-Geral do Cade no Ato de Concentração nº 08700.002155/2017-51, *"concluiu-se que a regulamentação referente à diferenciação de preço do P-13 pode gerar barreiras à entrada no mercado de GLP envasado"*. Esta conclusão está relacionada aos critérios utilizados para cálculo do preço diferenciado. Segundo o Cade:

"(...) de acordo com a Resolução 49/2016 da ANP, para o cálculo [das parcelas de volume a serem adquiridos a preços diferenciados] serão considerados o histórico de vendas de vasilhames P-13 dos últimos seis meses e, para o novo distribuidor, a projeção do volume de comercialização para os três primeiros meses de operação. Deverá ser considerado, ainda, o universo de botijões P-13 de cada distribuidor. Desse modo, é possível constatar que um eventual entrante estará sujeito a preços mais elevados que os agentes já estabelecidos no mercado, uma vez que tanto o volume projetado quanto o universo de recipientes transportáveis do novo distribuidor não serão superiores aos das incumbentes, que possuem, portanto, uma vantagem competitiva significativa."

O Conselho faz notar, adicionalmente, que mesmo após os três primeiros meses de operação, a partir de quando o cálculo da diferenciação leva em consideração o histórico de vendas da empresa entrante, o método gera vantagens competitivas às incumbentes, conforme transcrito a seguir:

"(...) é importante notar que, de acordo com a Resolução supramencionada, ultrapassados os três primeiros meses de operação do entrante, a definição do volume de GLP com o benefício do preço diferenciado será feita com base no seu histórico de vendas, e não mais nas suas projeções de venda. Isso significa que, após os três primeiros meses de atuação, qualquer captação incremental de mercado pelo entrante estará sujeita aos preços cheios de GLP, sem desconto. Embora as incumbentes também estejam sujeitas a essa situação, certamente a representatividade das vendas incrementais sobre as vendas totais para estas empresas será bem menos relevante quando comparada à situação do entrante."

Os critérios utilizados para determinação do preço diferenciado do GLP também estão presentes nas respostas da Servgás e da Usegás. Ambas expõem que:

"Como não existe um outro critério confiável, determinou-se que o acesso ao produto com preço diferenciado, junto à PETROBRAS, seria feito através da média de venda do produto, por Distribuidora, nos últimos 6 (seis) meses, nas embalagens inferiores a 13 quilos, limitado ao universo provável dessas embalagens, declarado por essas Distribuidoras. Apesar dos diversos controles existentes, não raro haverem reclamações, no mercado, de prática anticoncorrencial para o segmento do granel e demais embalagens, fruto de preço médio propiciado por cota de produto a preço diferenciado superior à real necessidade da Distribuidora" (*sic*).

E acrescentam que, outro "*(...) efeito desse critério de acesso ao produto a preço diferenciado é que as Distribuidoras retardam a inutilização dos recipientes não-conformes, pois isso reduz a sua cota de produto mais barato.*"

Nesse sentido, vale indicar que, de acordo com informações da Superintendência de Abastecimento da ANP, os dados referentes ao universo de botijões de 13 kg de cada distribuidora são utilizados como limite máximo de aquisição de GLP por cada distribuidora para envasilhamento. Ocorre que, historicamente, a quantidade de GLP adquirida pelas distribuidoras para envasilhamento em botijões de 13 kg tem sido muito inferior aos seus respectivos limites.

Asmirg-BR indica que os preços diferenciados impedem "*a concorrência de Distribuidoras que atuam exclusivamente com a venda granel com as Distribuidoras de Envasados*".

Já o MPDG aponta como impacto principal "*a dificuldade de entrada de outros agentes importadores no mercado.*" Considerando que o mercado é atendido por um agente monopolista "*não há concorrência no primeiro elo da cadeia do GLP e os distribuidores ficam reféns de um único fornecedor, estando sujeito às escolhas deste ator*".

Nesse mesmo sentido, manifestaram-se outros entrevistados, tais como a Asmirg-BR que indica que a diferenciação "*Não permite concorrência com fornecedores externos*". Acrescenta que a medida "*inviabiliza importação, abastecimento por outros fornecedores, especialmente quando existe problemas internos no fornecimento pela Petrobras*".

A EPE, por sua vez, explica que o poder de mercado "*(...) próximo ao de um monopolista gera, aparentemente, barreira à entrada e inibição ao investimento por terceiros*" complementando que a prática de diferenciação gera desestímulo à realização de investimentos

em infraestrutura (terminais portuários para importação, refinarias e/ou UPGN) e à entrada de novos agentes na oferta de GLP (produção e importação). Para a EPE:

"a partir desse quadro, não se vislumbra o desenvolvimento de um ambiente concorrencial, mas a manutenção da dependência do abastecimento nacional de GLP pela Petrobras, o que a empresa indica como insustentável frente aos investimentos divulgados pelo PNG 2017-2021 e o montante necessário para a segurança do abastecimento de GLP".

O IBP argumenta que preços artificiais "(...) *reduzem a possibilidade de que o mercado se ajuste pelo vetor marginal, que no caso é a importação, principalmente em mercado como o brasileiro, onde o acesso logístico do produto importado é tão restrito*".

O Sindigás expõe alguns impedimentos gerados, conforme transcrito a seguir.

"O Sistema vigente impede que as Distribuidoras analisem janelas de oportunidade para importação, seja por terem janelas diferentes entre si (preços médios resultantes de diferentes perfis de venda), seja por serem prejudicadas na compra de volumes destinados a embalagens de 13kg."

e

"(...) que alguma empresa tenha interesse em produzir e comercializar GLP no mercado interno, seja em Refinaria ou UPGN, pois terá dificuldade de precificar seu produto, pois a regra vigente não tem racional econômico, e as Distribuidoras preferirão comprar da Petrobras, única empresa que subsidia o produto."

Para Abragas, a diferenciação de preços "*prejudica a livre concorrência especialmente sob dois aspectos: (i) inviabiliza, neste momento, a importação de GLP, o que poderia inclusive reduzir preços ao consumidor final; e (ii) desestimula investimentos em pesquisa, inovação e tecnologia no segmento*".

Por outro lado, duas entidades manifestaram-se no sentido de que a diferenciação não gera impactos concorrenciais.

De acordo com a Petrobras, como o critério para determinação do preço do GLP "*é aplicado de forma isonômica a todos distribuidores, é possível inferir que a prática de preços diferenciados não geraria por si impactos concorrenciais*." Adicionalmente, indica que "*a diferenciação de preço não define a competitividade das distribuidoras e revendas, que se viabilizam economicamente através da margem a ser praticada em seus setores*" e destaca que

a infraestrutura logística detida por cada agente tem papel relevante para eficiência e competitividade no setor de distribuição de GLP.

A Consigaz, por sua vez, considera que em "*relação aos agentes do mercado de GLP, a diferenciação de preços não traz reflexos em termos de concorrência*". O critério utilizado para a formação do preço do GLP (baseado nas vendas das distribuidoras) não implica em diferença das condições comerciais. Na visão deste entrevistado,

"(...) a atual política de preço permite que o GLP P-13 concorra com mais força perante outras matrizes energéticas mais poluidoras e degradadoras do meio ambiente, como lenha e carvão, que possuem um valor mais baixo, todavia, no segmento industrial/granel o valor mais elevado dificulta a sua concorrência com outras matrizes energéticas, como por exemplo gás natural e óleos combustíveis".

Assim, de forma geral, os principais impactos à concorrência advindos da prática de preços diferenciados, apontados pelos entrevistados, poderiam ser sintetizados conforme a seguir.

(i) Os critérios para definição do preço diferenciado (na etapa de produção), que levam em consideração o histórico de vendas dos distribuidores (por tipo de vasilhames), podem gerar barreiras à entrada no mercado de GLP envasado e dificultar a concorrência; e

(ii) A diferenciação de preços contribui para o desestímulo à entrada de novos agentes na produção e na importação, bem como para a realização de investimentos no setor, com impactos sobre a concorrência; e cria um mercado cativo para a Petrobras uma vez que somente ela pratica preços diferenciados.

Por outro lado, Petrobras e Consigaz indicam que a atual prática de diferenciação não traz impactos sobre a concorrência, entretanto seus argumentos não tratam dos segmentos de produção e de importação.

Além dos aspectos concorrenciais, vale mencionar que foi apontado possível impacto sobre o processo de inutilização de botijões. Uma vez que os critérios para estabelecimento do preço diferenciado incluem o universo de botijões de cada agente, segundo Servgás e Usegás, "*as Distribuidoras retardam a inutilização dos recipientes não-conformes, pois isso reduz a sua cota de produto mais barato*".

3.2.4. Da manifestação da Secretaria Nacional do Consumidor

Tal como indicado na introdução deste Relatório, foi encaminhado questionário com perguntas específicas à Senacon/MJ (Anexo IV) que buscaram levantar o volume de reclamações de consumidores registradas em relação à comercialização de GLP, bem como a classificação destas reclamações (se referentes à qualidade do GLP ou do botijão; ao peso do botijão; ao preço do botijão de 13 kg; à qualidade do serviço de fornecimento ou à segurança do produto) e sua representatividade no universo de reclamações.

Em resposta, aquela Secretaria informou que a tabela do Sindec não dispõe de classificação das demandas por tipo de botijão. Assim, "*devido à especificidade do tema, não é possível levantar a quantidade de demandas relativas ao assunto em questão*".

Não obstante, a Senacon/MJ encaminhou levantamento dos atendimentos registrados no Sindec, no assunto "Botijão de Gás", cujos dados constam do Anexo IV.

3.3. Impactos esperados do fim da diferenciação de preços de GLP no Brasil

Importante salientar que a mera revogação da Resolução CNPE nº 04/2005, por si só, não obriga a suspensão da prática de preços diferenciados pela Petrobras. Ou seja, o não reconhecimento como interesse da política energética nacional a comercialização de GLP destinado exclusivamente a uso doméstico em recipientes transportáveis de capacidade de até 13 kg, por produtor ou importador, a preços diferenciados e inferiores aos praticados para os demais usos ou acondicionados em recipientes de outras capacidades não implica, necessariamente, na prática de um preço único pela Petrobras.

Caso a Petrobras adote política de preço único de GLP para seus mais diversos usos autorizados, poder-se-iam traçar três comportamentos possíveis: (i) preço no patamar atual praticado para o GLP P-13; (ii) preço resultante da média ponderada dos atuais preços praticados para o GLP P-13 e para o GLP granel; ou (iii) preço no patamar atual praticado para o GLP granel.

No primeiro caso, a prática de preço no patamar atual do GLP P-13, somado aos custos de internação do produto, não estimularia o livre mercado nas etapas de produção e

importação de GLP, com negativas consequências sobre o desenvolvimento da infraestrutura logística e de armazenamento, hoje esgotadas em sua capacidade. Os riscos decorrentes dessa situação seriam: permanência do monopólio de fato da Petrobras; desabastecimento do produto por exaustão da capacidade logística; e aumento de preços em virtude de escassez do produto e altos custos para internação.

Para a segunda hipótese, supondo-se que o valor entre os atuais preços praticados para o GLP P-13 e granel correspondesse à cotação internacional do GLP somada aos custos de internação, ter-se-ia volume em escala a preço atrativo, o que poderia tornar viáveis as operações de importação e produção por agentes terceiros, com desenvolvimento do mercado concorrencial por meio de investimentos privados em infraestrutura logística. Nesse caso, a importação por outros agentes poderá demandar maior fiscalização por riscos de ocorrência de inconformidades do produto, o que se entende como natural em um ambiente mais competitivo de múltiplos agentes.

O mais relevante aspecto negativo seria o maior preço do GLP P-13, com impactos consideráveis sobre população de menor poder aquisitivo. Há que se considerar a possibilidade de migração de parte dessa população para o uso de lenha para a cocção em substituição ao GLP. Cabe destacar que a parcela da população registrada pelo Cadastro Único para Programas Sociais - CadÚnico para recebimento dos benefícios do Programa Bolsa Família é composta por famílias que se enquadram em condição de renda per capita de até R\$85,00 e com renda per capita de até R\$ 170,00 e que tenham crianças ou adolescentes até 17 anos que frequentem escola.

De forma semelhante ao que ocorre com outros combustíveis, não haveria amortecimento dos picos de oscilações de preço do GLP em reflexo das variações das cotações internacionais por situações imprevisíveis (fenômenos naturais ou intercorrências geopolíticas e econômicas) e pela sazonalidade característica desse produto³⁰, haveria impactos negativos relevantes sobre todo o mercado, em especial a população de baixa renda.

A redução do preço do GLP granel poderia estimular o uso nos demais setores, aumentando a demanda atual ou até estimulando o crescimento efetivo desse mercado consumidor num cenário de infraestrutura logística em patamares de máxima utilização da capacidade instalada.

³⁰ Esse é um possível uso para recursos arrecadados com a Cide, mas uma sistemática/metodologia precisaria ser criada.

Por fim, para o terceiro comportamento considerado, de adoção, pela Petrobras, do patamar mais alto de preço, praticado para o GLP granel, ter-se-iam consequências positivas semelhantes às abordadas para a segunda hipótese, como o atingimento de volume em escala e preço atrativos para investimentos privados na produção e aumento de concorrência no segmento de distribuição. Em contrapartida, haveria potencialização dos impactos negativos sobre a sociedade, em especial sobre a população de menor poder aquisitivo, tanto pelo aumento imediato dos preços quanto pelas oscilações das cotações internacionais resultantes de fatores imprevisíveis e da sazonalidade característica do GLP, além de maior risco de desvio de aplicação do produto para usos vedados pela regulamentação vigente.

A Figura 5 ilustra o impacto de cada cenário no que tange a: preços ao consumidor, crescimento do mercado e entrada de novos agentes.

Figura 5 – Síntese de possíveis impactos a partir de cenários de preços

| | Base no P-13 | Base entre P-13 e granel | Base no granel |
|--------------------------|--------------|--------------------------|----------------|
| Preço ao consumidor | Verde | Amarelo | Vermelho |
| Crescimento do mercado | Vermelho | Amarelo | Amarelo |
| Entrada de novos agentes | Vermelho | Amarelo | Verde |

Legenda: Vermelho - negativo
Verde - positivo
Amarelo - indefinido

Fonte: Elaboração própria.

Vale indicar, por fim, que outra potencial consequência positiva com o fim da diferenciação de preços seria o aumento da competitividade no segmento de distribuição de GLP, tendo-se em conta que, atualmente, o universo de botijões até 13 kg é utilizado como parâmetro para o cálculo da cota semestral a qual uma distribuidora tem direito para aquisição de GLP para uso residencial.

3.3.1. Contribuições recebidas

Na hipótese de encerramento da diferenciação de preços de GLP as entidades manifestaram os efeitos esperados sobre diferentes aspectos, os pontos positivos e negativos e analisaram possíveis impactos de variação significativa de preços de GLP sobre a demanda do produto.

3.3.1.1. Impactos esperados para sociedade

A Asmirg-BR identificou diversos impactos negativos decorrentes do aumento de preços do GLP P-13, informando que “o mercado nacional já está sentido esta tendência na busca da equiparação de preços com os consecutivos aumentos pela Petrobras”, cujas consequências observadas hoje são:

- a) Consumidores buscam alternativas para substituição do GLP, tais como vídeo divulgado nas redes sociais que mostra inventor de “parafernália” que mistura de 80% de álcool e 20% de gasolina como fonte alternativa (...).
- b) Uso de fogão a lenha em residências e conjuntos habitacionais.
- c) Uso de lata com serragem para cozinhar feijão em aglomerados e residências.
- d) Incorporação de ajustes de custos pelas Distribuidoras a cada aumento anunciado pela Petrobras.³¹
- e) Aumento sonegação fiscal pelo incentivos para opção por MEI e Simples Nacional;
- f) Aumento mercado ilegal: a. número crescente atravessadores no setor não regulados pela ANP através de: i. Aplicativos;ii. Vale Gás; b. Agregados
- g) Revendas legalizadas buscam equiparação nas condições comerciais através de ações irregulares: a. Uso motofrete com cangalhas; b. Compra de marca não autorizada; e c. Descumprimento Lei Trabalhista;
- h) Aumento significativo roubos cargas de GLP
- i) Fechamento Revendas Legalizadas”.

Na visão da Abragas, os agentes terão maior necessidade de capital de giro para adquirir os botijões a preços maiores, e “isso fará que um setor já descapitalizado tenha que

³¹ Ainda de acordo com a Asmirg-BR, “(...) nenhum dos aumentos já anunciados pela Petrobras chegou ao setor Revenda na devida proporção. A regra praticada no mercado é a da aplicação do mesmo índice percentual no preço de compra da Revenda, (numa análise rápida, 10% de R\$ 13,00 x os 10% no preço compra revenda - R\$ 45,00).”

buscar recursos financeiros em bancos”. Já na questão social, a associação sugere que “*o Governo deve agir rapidamente para criar programas de apoio a população de baixa renda, limitado temporalmente, até que essa população se insira no mercado como agente gerador de riqueza e passe a adquirir o GLP pagando o valor de mercado*”.

Para a Consigaz:

"O primeiro ponto de atenção ao se tratar do fim da diferenciação de preços é o critério de precificação que será adotado pela Petrobras, uma vez que esta empresa possui o monopólio no país e atualmente, apesar de divulgar uma política de preços não a tem seguido integralmente, promovendo aumento de preços até mesmo mais de uma vez no mês, o que acarreta insegurança e instabilidade para setor.

Neste sentido, se o fim da diferenciação de preços não for acompanhada de uma política clara de precificação com base na paridade internacional e com um tempo mínimo de atualização de preços, o mercado de GLP enfrentará sérias dificuldades, as quais serão facilmente sentidas pelo consumidor, principalmente no tocante ao preço”.

Além disso, a Consigaz espera, com fim da diferenciação, que haja “*considerável aumento do preço do P-13, que será arcado pela população mais economicamente sensível do país*” e, caso isso aconteça, “*outras matrizes energéticas mais poluentes e degradadoras do meio ambiente passaram a ganhar relevância na escolha do consumidor*”...tais como “*outras fontes de energia mais baratas, como a lenha e o carvão*”. Assim, “*o fim da diferenciação de preços não traz apenas um risco social (parcela mais vulnerável da população será diretamente atingida), mas também um risco ambiental na medida em que haverá uma migração do GLP para a lenha e o carvão*”.

Como primeiro impacto do fim da diferenciação, o Sindigás indica que “*se notará o fim de uma das ferramentas, que associada à inexistência de política de preços, previsível, sustenta o monopólio da Petrobras no abastecimento nacional de GLP*”. O sindicato também espera que o preço suba para distribuidoras e consumidores, mas que “*não acarretará uma queda na demanda, salvo ocorra combinada com acentuado aumento de preços no mercado internacional, o que é imprevisível (alta ou baixa)*”.

Para a Servgás e Usegás, o fim da diferenciação de preços “*tomando-se por base que o atual preço praticado pela Petrobras seja o preço internacional do GLP*”, terá impacto substancial para o consumidor final.

Cessando a diferenciação de preço, a Petrobras vislumbra hipóteses:

CT-CB - SUBCOMITÊ DE CONCORRÊNCIA E COMPETITIVIDADE

“que os preços tenderiam: i) a um preço intermediário, (ii) ao preço do GLP Industrial ou (iii) ao preço do GLP P-13. Caso o preço unificado tenda à dinâmica do preço do GLP Industrial ou a um preço intermediário, haverá um aumento de custo para o segmento residencial abastecido com GLP P-13. Se por um lado estas hipóteses podem contribuir para a viabilidade econômica da importação e/ou produção, por outro lado, sem uma política pública de subsídio, podem desestimular o consumo do produto, especialmente para as famílias de baixa de renda, podendo gerar migração para outros combustíveis de cocção, como a lenha, por exemplo. Caso o preço seja unificado ao patamar atual de GLP P-13, poderia haver uma expansão artificial da demanda pelo segmento industrial decorrente de uma sinalização incorreta de preços. Entretanto, a limitação atual da estrutura logística de distribuição impediria o atendimento dessa demanda adicional e, conseqüentemente, o consumidor final não perceberia essa redução de preços”.

Em *workshop* realizado no dia 31/10, a Petrobras indicou que, ainda que necessitasse consultar seu departamento jurídico para verificar a possibilidade de manutenção de prática de diferenciação de preços, depende da Resolução CNPE nº 04/2005 e da Portaria ANP nº 49/2016 para manutenção da sistemática de diferenciação, uma vez que utiliza os dados publicados pela ANP para cálculo das cotas de GLP a serem comercializadas para os distribuidores.

O IBP observa que a *“elevação marginal de preço, que tende a ser compensado e eventualmente sobrepujada pela maior eficiência do mercado”*. No caso de aumento de preços, *“a população de baixa renda – por limitação financeira - poderá optar pelo uso de outras fontes de energia, que não necessariamente contribuem de forma positiva para redução das emissões de gases de efeito estufa (ex. lenha)”*.

O Cade informou que *“a falta de informação de como é calculada a diferenciação de preço dificulta a mensuração dos possíveis impactos gerados pela cessação de tal prática”*.

O MPDG indica que *“o provável aumento do preço do botijão P-13 será o principal impacto sentido. Para o consumidor industrial, o resultado esperado é positivo, pois a tendência é a redução dos preços, já que o preço do GLP Industrial está muito acima do preço praticado internacionalmente”*. Caso o preço adotado seja compatível com o preço internacional, adicionando a hipótese da utilização da importação do GLP, *“é possível que se eleve a quantidade de fornecedores com o aumento da oferta de GLP”*. O MPDG também espera impacto na demanda do produto, considerando que:

“a elasticidade da demanda pelo GLP varia de acordo com o nível de renda do consumidor. Nos extratos superiores de renda, a demanda é altamente inelástica, mas nos inferiores a elasticidade aumenta. No limite, sem o subsídio ou qualquer outra forma de proteção, este consumidor será

CT-CB - SUBCOMITÊ DE CONCORRÊNCIA E COMPETITIVIDADE

expelido do mercado de GLP, procurando alternativas mais baratas e até mesmo mais perigosas e/ou poluidoras, como lenha e outros materiais inflamáveis".

A EPE vislumbra duas trajetórias distintas (Trajetória de Estímulo à Concorrência e Trajetória de Manutenção do *Market Share*):

Trajetória de Estímulo à Concorrência:

- O preço ao produtor tenderá a convergir para o preço internacional adicionados ou deduzidos os custos de importação e exportação, respectivamente (ótica da paridade).
- Novos agentes podem eventualmente começar a investir para expandir a oferta interna via importação, aproveitando janelas de oportunidades para realização de arbitragens. Esse preço pode não ser suficiente para incentivar investimentos de terceiros em infraestrutura, devido à posição dominante da Petrobras. Importadores não teriam acesso a terminais aquaviários, polidutos ou capacidade de estocagem caso a Petrobras não compartilhasse o acesso a esses ativos. Caso ocorra uma desconcentração dos ativos logísticos que envolvem a cadeia do GLP, aumenta o estímulo ao investimento de terceiros em função da redução do risco e do poder de mercado.
- A Petrobras terá ganhos ao produzir o produto localmente com custos na moeda brasileira, o que pode incentivar a construção de ativos produtores por terceiros.
- Investimentos em nova infraestrutura, o aumento da oferta e a maior correspondência do preço interno em relação ao preço da commodity internacional devem permitir a adoção do GLP para usos atualmente vedados, sem comprometer a segurança do abastecimento nacional.
- As margens praticadas por revendedores e distribuidores podem ter um ligeiro aumento a partir da elevação do preço ao produtor. A elevação da necessidade de capital de giro pode aumentar a concentração nos segmentos de distribuição e revenda.
- Impostos como o ICMS, calculados sobre o valor agregado, também devem se elevar, aumentando o preço ao consumidor.
- Preços finais maiores tendem a fazer consumidores finais substituírem cada vez mais o GLP por outras fontes. Dentre potenciais concorrentes como energético de cocção, pode-se considerar praticamente tudo que seja inflamável: lenha, carvão e álcool.

Trajetória de Manutenção do Market-Share:

- O preço ao produtor irá convergir para o preço internacional menos uma margem arbitrada pela Petrobras.
- A manutenção do preço abaixo da paridade de importação não incentiva *traders*, outros produtores ou importadores de investirem para aumentar a oferta brasileira de GLP.
- A Petrobras terá perdas ao importar GLP a preços maiores do que os preços de venda internos. Essas perdas podem potencialmente ser compensadas com o GLP produzido domesticamente, e garantem a manutenção da Petrobras como único ofertante de GLP no Brasil.

Porém, é importante explicitar que a extinção da Resolução CNPE nº 04/2005 não implica necessariamente o encerramento da prática de diferenciação de preços de GLP. Existem fornecedores de diversos tipos de produtos que podem praticar preços diferenciados em função da

quantidade, do relacionamento com o cliente ou da região. A extinção da resolução não implica necessariamente a extinção da prática de diferenciação de preços do GLP pela Petrobras. Porém, a empresa se respalda nessa política para calcular os preços para as distribuidoras através de metodologia estabelecida que considera a participação de vendas em vasilhames de até 13 quilos (P-13)”.

Em resumo, as entidades identificaram os seguintes principais impactos esperados do fim da diferenciação de preços:

- Possível aumento do preço para o consumidor de GLP P-13, que poderá substituir o produto por outras fontes mais baratas, tais como lenha e carvão, especialmente na população de baixa renda, que é mais vulnerável;
- Possíveis impactos ambientais negativos da substituição das fontes de energia;
- Aumento de impostos calculados sobre o valor agregado;
- Maior necessidade de capital de giro para os agentes do abastecimento e busca por alternativas, nem sempre legais, para reduzir custos, tais como comercialização por agentes não autorizados, sonegação fiscal, entre outros.
- O aumento de preços poderá contribuir para viabilidade econômica da importação e/ou produção;
- Uma nova prática de preços que incentive entrada de novos agentes na oferta, poderá gerar maior disponibilidade do produto, maior eficiência do mercado, resultando em impactos positivos para o consumidor; e
- Possível queda de preços para o consumidor de GLP industrial.

3.3.1.2. Principais aspectos positivos e negativos da extinção de tal prática.

Como aspecto positivo, a Abragas indica que o fim dos preços diferenciados irá “*viabilizar novos players para o seguimento tanto de importação quanto de refino aumentando a competitividade do setor*”. O aspecto negativo será a elevação de preços no GLP P-13, que “*causará transtornos aos consumidores para adequação à nova realidade*”, provocará “*variações inflacionárias nos preços*” e “*um grande desencaixe de capital de giro nas empresas que participam desse setor, em especial aos 67.000 revendedores de GLP existentes no país*”.

A Consigaz lista como aspecto negativo um possível impacto na inflação, por ser o GLP um item relevante para a economia brasileira. Os aspectos positivos “*somente serão esperados caso a Petrobras adote uma política clara de precificação com base na paridade internacional e com um período mínimo de atualização*”, o que daria maior previsibilidade para os agentes e permitiria que eles adotassem “*melhores práticas no desenvolvimento de suas atividades, o que seria refletido aos consumidores*”. Já o acesso dos agentes privados à importação de GLP depende da “*existência de infraestrutura portuária, a qual, atualmente, é alcançada apenas pelas maiores distribuidoras, que concentram maior parcela de mercado e poder econômico*”.

O Sindigás afirma que inexistem aspectos negativos do fim da diferenciação de preços, “*salvo consideremos que a reserva de mercado à Petrobras e um subsídio com custo de 75% do valor total aplicado sejam benéficos à sociedade*”. Quanto aos aspectos positivos:

- “1. Movimento rumo ao fim do monopólio do suprimento pela Petrobras, que já não o tem por direito;
2. Aumento da atratividade para que outros agentes invistam em infraestrutura logística do abastecimento primário;
3. Fim dos prejuízos causados à empresa de capital aberto, Petrobras, por execução de política pública com prática de subsídios. O fim da diferenciação deve ser acompanhado da criação de fórmula parametral para formação do preço no mercado nacional por parte do agente dominante.”

A Servgás e a Usegas vislumbram como aspectos positivos: “*fim dos subsídios no preço do produto, propiciando à Petrobras aumento de sua receita; fim das restrições de uso do GLP, tornando-o uma energia concorrente com os demais combustíveis; e possibilidade de atração de novos players na atividade de importação e armazenagem do GLP*”. O aspecto negativo informado é a “*possibilidade de volta ao consumo de lenha, causando impacto ambiental*”.

Para o IBP os aspectos negativos dizem respeito a “*exposição midiática, que pode ser minimizada por uma eficaz campanha de informação e aumento do custo do produto para as famílias de baixa renda, caso a prática em questão não seja substituída por subsídio direto*”, enquanto como aspectos positivos o fim da prática de preços diferenciados “*favorece em muito a redução de desvios, estimula a competição, confere transparência de preços ao mercado e simplifica a fiscalização*”.

O Cade expõe que:

“a diferenciação por si só pode não ser um problema. No entanto, a discriminação feita de forma artificial pode gerar distorções no mercado de GLP. Os impactos da cessação de tal prática, no entanto, como já mencionado, são de difícil mensuração, tendo em vista que não há informações suficientes disponíveis.

O Cade, contudo, reitera o já exposto no item 1.2 (do questionário) em relação à Resolução ANP nº49/2016. Com efeito, os critérios estabelecidos para o cálculo do desconto no preço do GLP P-13 privilegiam os agentes já instalados no mercado e dificultam a entrada de novas distribuidoras, que estarão em desvantagem competitiva. Além disso, o fim dos descontos pode estimular as distribuidoras a adquirir GLP importado diretamente dos produtores internacionais, sem a intermediação da Petrobras, desde que haja disponibilização da infraestrutura de armazenamento necessária para tal”.

O MPDG destaca como aspecto positivo adicional “*maior ganho da Petrobras com o aumento do valor do produto*” e como aspectos negativos “*a dificuldade maior de garantir o acesso ao produto por parte da população de baixa renda*” e que “*poderá ser observado um possível aumento da inflação e possível redução na comercialização do botijão GLP*”.

Os pontos destacados pela EPE são:

“Positivos:

- Redução de parte das distorções no mercado de GLP, que contribui para a inibição de investimentos de novos agentes.
- O sinal de preço se tornará um pouco mais claro para os agentes, reduzindo assimetrias e permitindo maior arbitragem.

Negativos:

- O aumento do preço para o P-13 do produtor para a distribuidora deve gerar efeitos sobre o preço final do GLP assim comercializado. Por outro lado, o GLP a granel deve observar uma redução de preços.
- A elevação do preço ao consumidor de P-13 pode ter um impacto regressivo, com maior influência sobre as famílias de baixa renda. (...) nota técnica IPC-C1 da FGV, indica que o GLP P-13 (“gás de bujão”) está entre os dez itens com maior peso na estrutura de gastos das famílias de baixa renda (1 a 2,5 salários mínimos)”.

É possível sintetizar os principais aspectos positivos elencados da seguinte forma:

- (i) maior previsibilidade para os agentes tomarem decisões;
- (ii) estímulo à competição e aumento da atratividade para que outros agentes invistam em infraestrutura logística do abastecimento primário;

- (iii) aumento das receitas para a Petrobras;
- (iv) possibilidade de fim das restrições de uso do GLP;
- (v) redução dos incentivos para desvios;
- (vi) maior transparência de preços ao mercado;
- (vii) simplificação da fiscalização.

Como aspectos negativos, foram indicados:

- (i) elevação de preços do GLP P-13;
- (ii) redução da demanda, com maior influência sobre as famílias de baixa renda;
- (iii) exposição midiática negativa;
- (iv) impactos inflacionários;
- (v) impactos ambientais negativos em caso de substituição por fontes mais poluentes.

3.3.1.3. Análise da hipótese de variação significativa de preços de GLP sobre a demanda pelo produto.

Esta seção expõe as respostas a duas perguntas do questionário: “*qual seria o impacto esperado de uma variação significativa de preços de GLP na demanda pelo produto? Como este impacto poderia ser mitigado?*”

A Abragas informou que “*por se tratar de produto de primeira necessidade na cocção de alimentos, espera que não haverá grande impacto na redução da demanda, tendo em vista o consumo de GLP ser inelástico, ou seja é uma energia que só é consumida para produzir o necessário*”. No entanto, “*há de se preocupar com os consumidores de baixa renda para não ocorrer uma migração para outras fontes de energias (...) aumentando problemas com a saúde e o meio ambiente*” cuidando para que os eventuais benefícios ocorram antes da evolução total dos preços.

Já a Asmirg-BR entende que “*a minimização deste impacto depende de uma nova proposta de regulação, focada na abertura do mercado e com tratamento isonômico*”.

A Consigaz entende que “*haverá um aumento de preço (de GLP P-13) significativo, o que acarretará em um movimento de migração desta matriz energética para outras mais baratas, diminuindo, deste modo, a demanda deste gás*”. As formas de mitigação

deste impacto apontadas são: *“adoção pela Petrobras de uma política clara de precificação com base na paridade internacional e com um período mínimo de atualização; liberação de novos usos de GLP e a adoção de uma política governamental de subsídio para que a população economicamente mais vulnerável”*.

Para o Sindigás *“o fim das diferenciações de preços, em si, não afeta demanda, mas os picos e vales podem afetar”*. De acordo com suas análises:

“o fim da diferenciação poderia elevar o preço, ex-refinaria, do produto em cerca de 20%, e cerca de 7% ao consumidor final, que nas análises do Sindigás não “perfura” a curva inelástica da demanda. Mas o fim das diferenciações dos preços e uma fórmula parametral, considerando que os preços possam voltar a US\$ 900,00/Ton. no Golfo do México (hoje, agosto/setembro/2017 aproxima-se de US\$ 500,00/Ton.), poderiam causar um aumento de mais de 130% no preço ex-refinaria e mais de 50% no preço final, mas estaríamos realizando um ensaio mais grave, e não mais tratando de diferenciação e sim de “patamares de amortização” aos picos e vales do mercado internacional”.

Os “picos e vales” poderiam *“ser mitigados com ferramentas de incentivo que deveriam ser aplicadas a todos os produtores e importadores, que receberiam um montante, similar ao que foi no passado a PPE (parcela de preço específico)”*. Os recursos poderiam *“vir de aplicação da CIDE, tendo a mesma valores negativos ou positivos, conforme a posição do mercado internacional, afinal para isto foi criada a CIDE”*.

Para Servgás e Usegas, como o Brasil está passando por uma crise econômica, *“fica difícil avaliar esse impacto (na demanda), visto que já está havendo uma retração no consumo e esse possível reajuste iria aumentar ainda mais essa retração de consumo”*.

A Petrobras indicou que *“os setores de distribuição e revenda podem responder a este quesito com maior propriedade, visto sua maior proximidade ao consumidor final e à possibilidade de ajuste nas suas margens para cada segmento atendido (residencial, comercial, industrial, etc.) de forma a equilibrar a demanda”*.

Para ao IBP *“uma possível variação com elevação de preços do GLP para fins residenciais, que hoje possui preço 15% abaixo da paridade internacional, poderia causar uma redução no consumo do produto, visto que a população de baixa renda pode migrar para outras fontes”*. Já o GLP-outros³² *“hoje 40% acima da paridade internacional, se tiver o preço equiparado ao mercado externo, se tornará mais competitivo e favorecerá aumento de*

³² O termo GLP-outros refere-se ao consumo de GLP em embalagens acima de 13 kg.

consumo”. Tais impactos “*poderiam ser mitigados com um preço único para a molécula do GLP e qualquer subsídio para os não favorecidos deve ser implementado via orçamento federal*”.

O Cade expôs que “*espera-se que a queda na demanda seja proporcionalmente menor que o aumento do preço*” pois, “*conforme análises do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (especialmente o Parecer n° 6/2017/CGAA4/SGA1/SG do AC n° 08700.002155/2017-51³³ e o Parecer n°06192/2005/DF/COGTL/SEAE/MF no AC n° 08012.006534/2003-73³⁴), a demanda por GLP P-13 parece ser inelástica*”.

O MPDG chama atenção para a “*demanda do produto pelos consumidores de baixa renda*”, que pode sofrer “*redução significativa*”. Já para os consumidores de GLP-outros, “*a expectativa é que a demanda se eleve, tendo em vista a esperada redução no preço*”. Informa ainda que “*o impacto negativo (do aumento de preços) poderá ser mitigado à medida que o número de agentes no mercado se eleve, gerando maior concorrência e ganhos de eficiência. Entretanto, destaca-se a necessidade, pelo menos a curto prazo, de uma política pública voltada para os consumidores de baixa renda*”.

A EPE indica que “*no caso do consumidor, principalmente o de baixa renda, o preço é fator fundamental para a utilização do GLP em relação aos energéticos substitutos*”. Apesar de ser “*um produto que possui relativa inelasticidade-preço, por se tratar de um bem que traduz a necessidade (combustível) para cocção de alimentos*”, esta “*inelasticidade-preço da demanda do GLP deve ser observada para variações pequenas e em curto espaço de tempo, ou o consumidor mudará sua cesta de consumo por alternativas que tenham custos menores (mesmo produtos supostamente inelásticos tem, a depender do tempo e intensidade da mudança, elasticidade-preço da demanda)*”. Por exemplo, “*em 2002, em meio à liberalização dos preços dos derivados (e aumento de mais de 30% do preço ao consumidor), houve redução da demanda de GLP*”.

Consolidando os posicionamentos expostos, tem-se que:

- por se tratar de produto de primeira necessidade, utilizado para cocção de alimentos, a demanda por GLP P-13 parece ser inelástica e espera-se que a queda no consumo seja proporcionalmente menor que o aumento do preço;

³³ Ato de Concentração que teve como requerentes a Companhia Ultragaz S.A. e a Liquigás Distribuidora S.A. Disponível em www.cade.gov.br.

³⁴ Ato de Concentração que teve como requerentes a Cia. Ultragaz S.A. e a Shell Gás (LPG) Brasil S.A. Disponível em www.cade.gov.br.

- a parcela mais afetada seria o consumidor de baixa renda, em que o preço é fator fundamental para a utilização do GLP em relação aos energéticos substitutos;
- Para os consumidores de GLP-outros, a expectativa é que o produto se torne mais competitivo, favorecendo aumento de consumo.

Formas de mitigação do impacto de variação dos preços:

- adoção pela Petrobras de uma política clara de precificação com base na paridade internacional e com um período mínimo de atualização;
- liberação de novos usos de GLP;
- o impacto negativo (do aumento de preços) poderá ser mitigado à medida que o número de agentes no mercado se eleve, gerando maior concorrência e ganhos de eficiência;
- Necessidade, pelo menos a curto prazo, de uma política pública voltada para os consumidores de baixa renda;
- Mitigação de “picos e vales” de preços com ferramentas de incentivo que deveriam ser aplicadas a todos os produtores e importadores, que receberiam um montante, similar ao que foi no passado a PPE com recursos da Cide.

3.3.2. Impactos sobre a importação

Conforme apontado na seção 3.3.1., o fim da diferenciação de preços poderá reduzir parte das distorções existentes no mercado de GLP que contribuem para a inibição de investimentos de novos agentes. Ademais, a sinalização de preço se tornará um pouco mais clara para os agentes, reduzindo assimetrias e permitindo maior arbitragem. Isto pode viabilizar novos agentes para o abastecimento primário de GLP via importação e produção, aumentando a competitividade do setor.

No entanto, para que isso ocorra, é preciso que a definição de preços pelos agentes gere segurança e previsibilidade para os potenciais investidores no longo prazo e que exista infraestrutura portuária disponível para utilização imediata, no caso de janela para importação no curto prazo.

3.3.3. Impactos sobre a concorrência

A política de diferenciação de preços da Petrobras vigente, conquanto possa ter sido exitosa no atendimento à camada mais pobre da sociedade brasileira, trouxe consigo uma série de distorções, principalmente àquelas relacionadas ao aumento dos incentivos ao fechamento de mercado, com consequentes prejuízos sobre o ambiente concorrencial.

A política de preços da Petrobras está baseada no cálculo da cota de volumes de GLP vendidos a preço inferior a que cada distribuidora tem direito e esta cota é calculada com base no histórico de vendas em recipientes transportáveis de GLP de capacidade de até 13 kg nos últimos seis meses anteriores ao mês do cálculo para o faturamento, conforme preconizado no inciso I do art. 22 da Resolução ANP nº 49/2016. Nesse sentido, para cada cota de mercado a Petrobras pratica um preço diferenciado.

Ainda que essa regra seja uma métrica para otimizar a oferta e a demanda de GLP destinada exclusivamente à venda para uso doméstico, o artifício cria uma vinculação entre a Petrobras e o distribuidor e não gera incentivos para a importação direta.

Esse fato acontece porque a decisão da distribuidora de adquirir o produto importado reduz a sua aquisição de GLP junto à Petrobras, o que reduz a sua cota futura, com efeitos diretos sobre o preço de aquisição do produto no futuro.

Portanto, a decisão do distribuidor de importar o GLP ao invés de adquirir o produto da Petrobras, além de depender do preço praticado pela Petrobras não compatível com os preços internacionais, tem a possibilidade de produzir uma queda de lucratividade da distribuidora no exercício seguinte, uma vez a decisão de importar, ao reduzir a quantidade adquirida da Petrobras, tende a garantir uma cota menor de GLP a preços de P-13 para a distribuidora, com consequentes preços maiores de aquisição.

Tendo em vista que não está previsto o desinvestimento, pela Petrobras, das infraestruturas de importação e escoamento de GLP, a extinção da política de diferenciação de preços deve ser acompanhada de flutuação dos preços domésticos de acordo com os preços internacionais e de instrumentos que viabilizem o surgimento de oportunidades de vendas.

O fim da diferenciação dos preços internos e a sua paridade com os preços internacionais é fundamental para que a importação de GLP seja lucrativa para as empresas. Da mesma forma, devem existir oportunidades de vendas para serem apropriadas pela empresa entrante. Conquanto possa existir mercado para o produto importado, deve-se considerar que o poder de mercado da firma incumbente (Petrobras) é um forte limitador para que o mercado de importação de GLP se estabeleça.

3.3.3.1. O fim da diferenciação de preços como condição necessária para a entrada empresas supridoras de GLP importado

Conforme abordado, a diferenciação de preços do GLP praticada pela empresa monopolista Petrobras gera severas dificuldades ao investimento para o surgimento de novas distribuidoras de GLP, principalmente de GLP importado. No entanto, essa é uma meia verdade na medida em que não basta que os preços do P-13 e dos outros tipos de GLP sejam idênticos, é preciso que os preços do GLP flutuem de acordo com os preços internacionais e que não haja barreiras comerciais impeditivas para o ingresso do produto importado (tarifas de importação competitivas).

Na verdade, a diferenciação entre preços domésticos do GLP e a sua diferenciação em relação aos preços internacionais do produto adicionado aos custos de internação, não permite que o gás importado e o gás doméstico pertençam ao mesmo mercado relevante e, nesse sentido, não se pode garantir que o GLP importado tenha poder para contestar o poder de mercado da empresa incumbente (Petrobras). Nesse sentido, a condição necessária para que haja entrada efetiva de empresa importadora de gás é que os preços domésticos do GLP sejam idênticos e atrelados aos preços internacionais.

3.3.3.2. A existência de oportunidades de vendas para a entrada de empresas

Adicionalmente, para que ocorra a entrada no mercado de GLP com as características do Brasil, deve haver oportunidades de vendas para serem apropriadas pela firma entrante. Nesse sentido, ainda que os preços do GLP sejam equalizados aos preços internacionais adicionados aos custos de internação do produto, se não houver oportunidades de vendas disponíveis a serem apropriadas pelos entrantes, não há que se falar em entrada.

Em que pese o mercado de GLP brasileiro possa suportar duas ou três empresas no elo a montante da cadeia produtiva e, que, portanto, é possível que existam oportunidades de vendas a serem apropriadas pelo produto importado, é importante considerar que o poder de mercado da firma incumbente (Petrobras) pode limitar de forma decisiva a investida de novas empresas no mercado.

De acordo com a teoria de defesa da concorrência, uma entrada é viável quando ela é “provável”, “tempestiva” e “suficiente”. Uma entrada é dita “provável” quando a escala

mínima viável é inferior as oportunidades de vendas, é “tempestiva” quando o prazo decorrente entre a construção da infraestrutura e a efetiva entrada em operação é igual ou inferior a 2 anos e é “suficiente” quando, além do entrante ter a escala mínima viável inferior às oportunidades de vendas, existem oportunidades de vendas disponíveis para serem apropriadas.

As oportunidades de vendas podem surgir ou porque o mercado cresceu além da capacidade de atendimento das firmas incumbentes, ou porque as firmas incumbentes não se encontram em condições de suprir o mercado existente. No primeiro caso, a apropriação das novas oportunidades no mercado pela firma entrante importadora dependerá da capacidade de reação da firma incumbente (Petrobras). Se a capacidade ociosa das firmas incumbentes for superior as oportunidades de vendas, a firma entrante, ainda que tenha as condições necessárias atendidas (preços domésticos idênticos e com paridade do preço internacional), não terá oportunidades de vendas para se apropriar.

Nesse sentido, para que haja entrada de empresa importadora de GLP a seguinte condição de suficiência deve ser atendida:

$$CO_1 < OV - EMV \quad (1)$$

Ou seja, essa entrada somente se dará se a capacidade ociosa da firma incumbente I (CO_1) for menor do que a diferença entre as oportunidades de venda do mercado (OV) e a escala mínima viável para a firma entrante (EMV).

Portanto, o fim da diferenciação de preços aumentará a concorrência no mercado de GLP, principalmente via oferta de produto importado, se duas condições acontecerem:

(i) o fim da diferenciação de preços entre o P-13 e granel gere um preço tal que gere lucro positivo para o entrante; e

(ii) haja oportunidades de vendas disponíveis no mercado para se apropriar.

No entanto, é importante elucidar que a demanda por GLP não tem se alterado de forma consistente nos últimos tempos e que essa demanda está próxima da capacidade instalada da indústria (ausência de investimentos por parte da Petrobras). Portanto, qualquer movimento de crescimento da demanda poderá gerar oportunidades de vendas compatíveis com a entrada de novas distribuidoras no mercado.

Uma vez que as condições supracitadas estejam atendidas, o fim da diferenciação de preços do GLP poderá gerar os seguintes impactos:

- (i) Expansão do GLP importado;
- (ii) Redução do preço do GLP brasileiro no longo prazo;
- (iii) Aumento da concorrência entre as distribuidoras estabelecidas;
- (iv) Redução de barreiras à entrada de novas distribuidoras no mercado;
- (v) Expansão da infraestrutura de importação e de transporte de cabotagem.

No entanto, se a Resolução CNPE nº 04/2005 não for revogada e, portanto, a contestação via importações não for viável, é preciso elaborar instrumentos regulatórios para que as condições de concorrência no mercado de GLP sejam desenvolvidas e estimuladas.

3.3.4. Cenários de preços com o fim da diferenciação

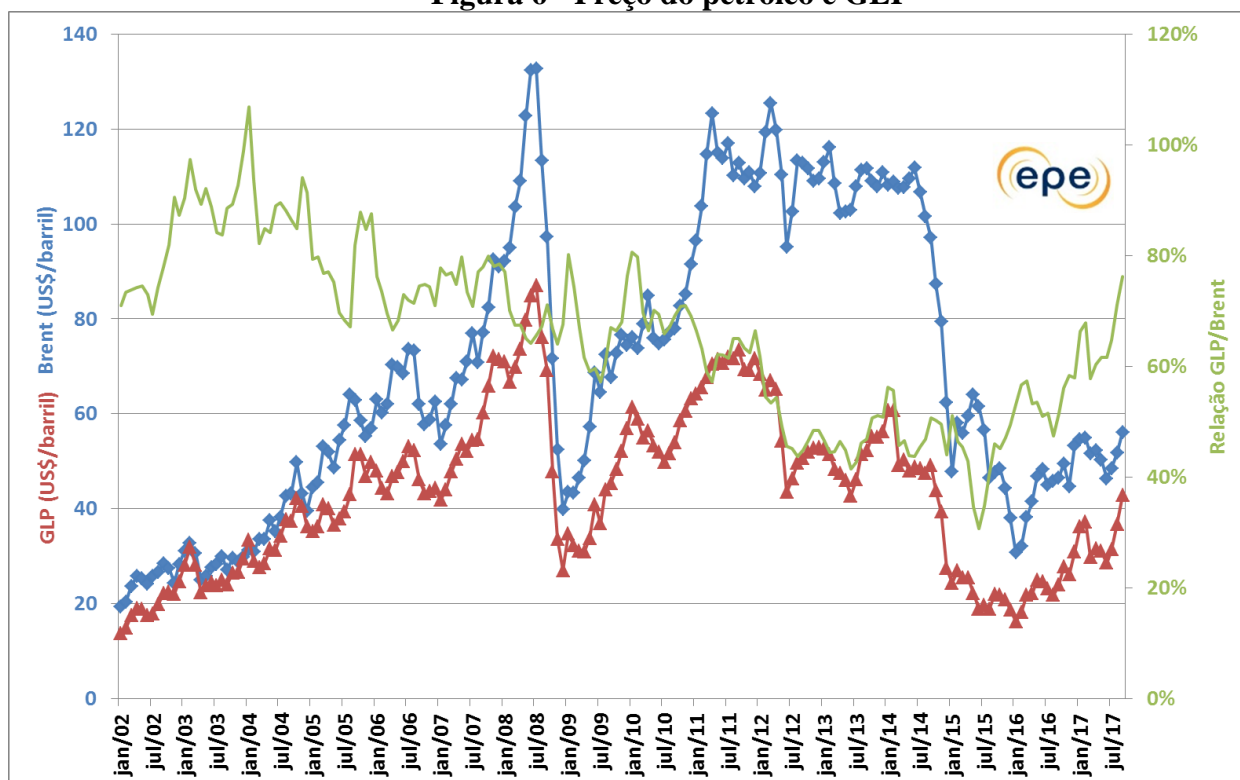
Os diferentes cenários de preços foram elaborados com o auxílio de todos os integrantes do subcomitê, além de contar com as contribuições das diferentes partes interessadas. Também foram utilizados as respostas aos questionários e as informações colhidas no *workshop* “Preços diferenciados e incidência de tributação no GLP”, realizado no auditório da sede da ANP no Rio de Janeiro, na data de 31 de outubro de 2017.

De posse dessas informações, o subcomitê elaborou um estudo detalhado do histórico recente dos preços e das variáveis, com maior poder explicativo sobre os preços. Analisa-se o período desde a liberalização dos preços, em 2002, iniciando-se o estudo pelo histórico do preço do GLP no mercado internacional. Na Figura 6, é possível verificar que o preço do GLP em Mont Belvieu, Texas, nos EUA³⁵, historicamente acompanha a cotação do petróleo do tipo Brent³⁶.

³⁵ Historicamente o Brasil importa a maior parte do seu GLP dos EUA, com o GLP importado normalmente cotado utilizando a cotação de Mont Belvieu, no Texas. Outra cotação muito utilizada internacionalmente é a cotação europeia de Amsterdã, Rotterdã e Antuérpia – ARA. Mas esses portos historicamente não têm exportado GLP ao Brasil.

³⁶ Efetuou-se a mesma análise com o petróleo do tipo West Texas Intermediate – WTI, cotado nos EUA. No entanto, as regressões feitas com o petróleo do tipo Brent se mostraram mais aderentes. Por isso utilizou-se o Brent, e não o WTI, apesar do preço do GLP usado ser o Mont Belvieu.

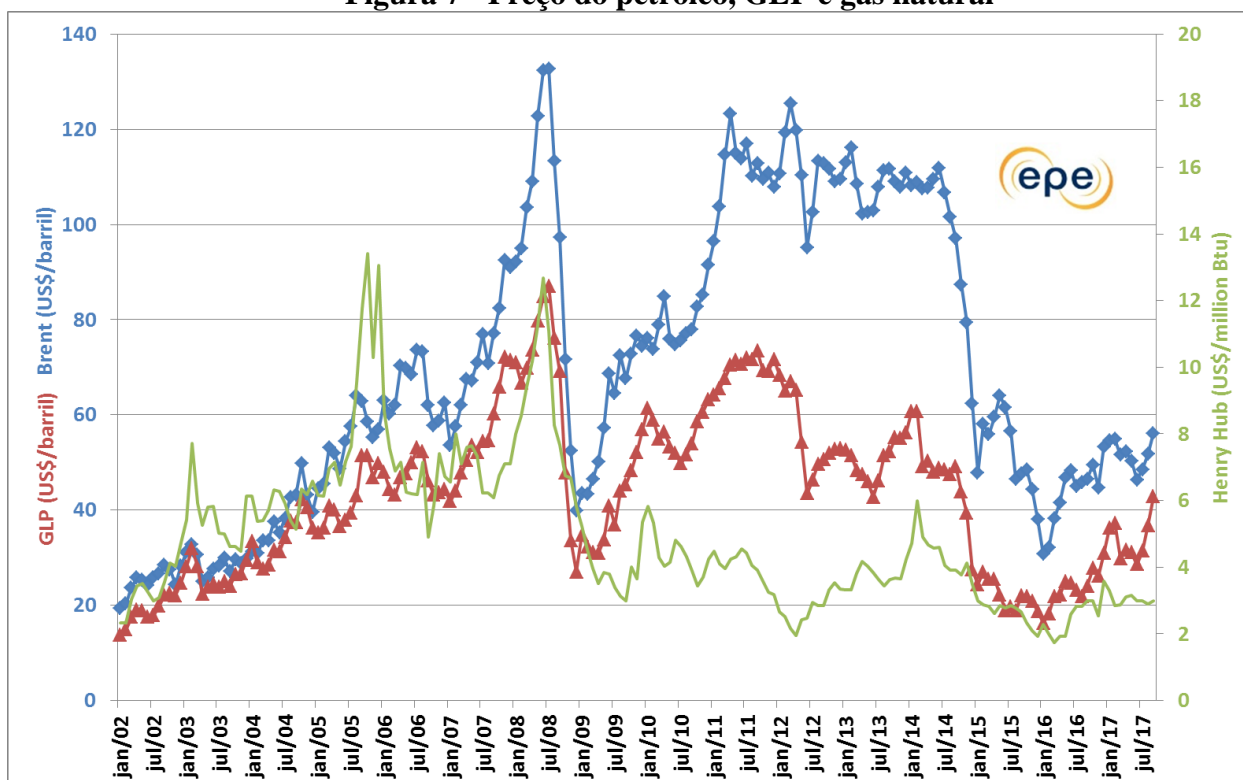
Figura 6 - Preço do petróleo e GLP



Fonte: Elaboração própria a partir de EIA (2017) e Platts (2015).

Contudo, no começo da segunda década desse milênio, os preços do GLP têm começado a se distanciar dos preços do petróleo Brent. Isso contribuiu para a queda das cotações de GLP em relação aos preços do petróleo Brent. Uma possível explicação, bem como para o descolamento dos preços do GLP nos EUA e na Europa, foi a revolução no *shale oil* norte americano. O aumento da produção *onshore* de gás natural norte-americano reduziu os preços do produto nos EUA, conforme pode ser observado na Figura 7, que apresenta os preços Henry Hub, utilizados como referência para o preço do gás natural no mercado norte americano.

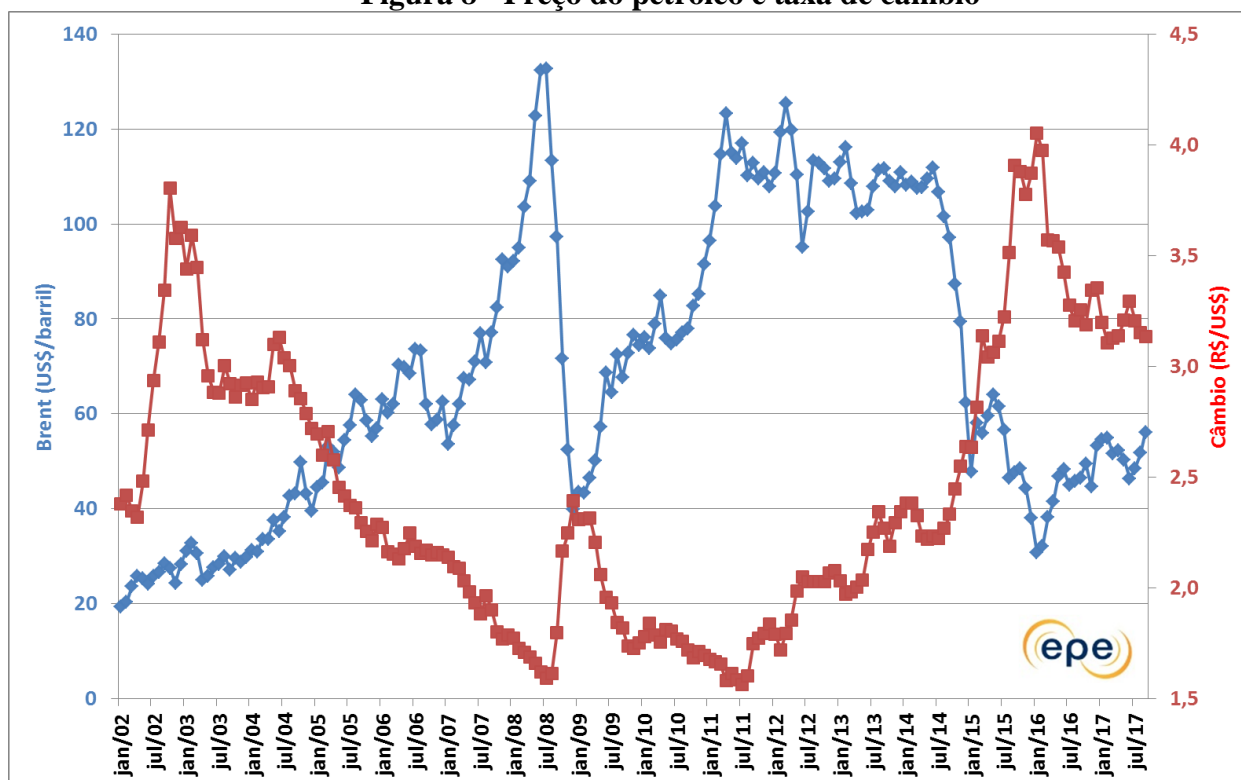
Figura 7 - Preço do petróleo, GLP e gás natural



Fonte: Elaboração própria a partir de EIA (2017) e Platts (2015).

Mais recentemente, a partir de julho de 2014, o mercado de petróleo e derivados sofreu alterações, com os preços da *commodity* caindo de patamares acima de US\$ 110/b para valores abaixo de US\$ 30/b em janeiro de 2016. Essa situação coincidiu com a crise econômica no Brasil. Esses dois eventos ainda ocorreram paralelamente a uma desvalorização do câmbio brasileiro e do reposicionamento estratégico da Petrobras, que, entre suas ações, passou a sinalizar uma nova prioridade para os seus investimentos – com foco no segmento de exploração e produção da indústria de petróleo e gás natural. A evolução do câmbio pode ser observada no Figura 8.

Figura 8 - Preço do petróleo e taxa de câmbio

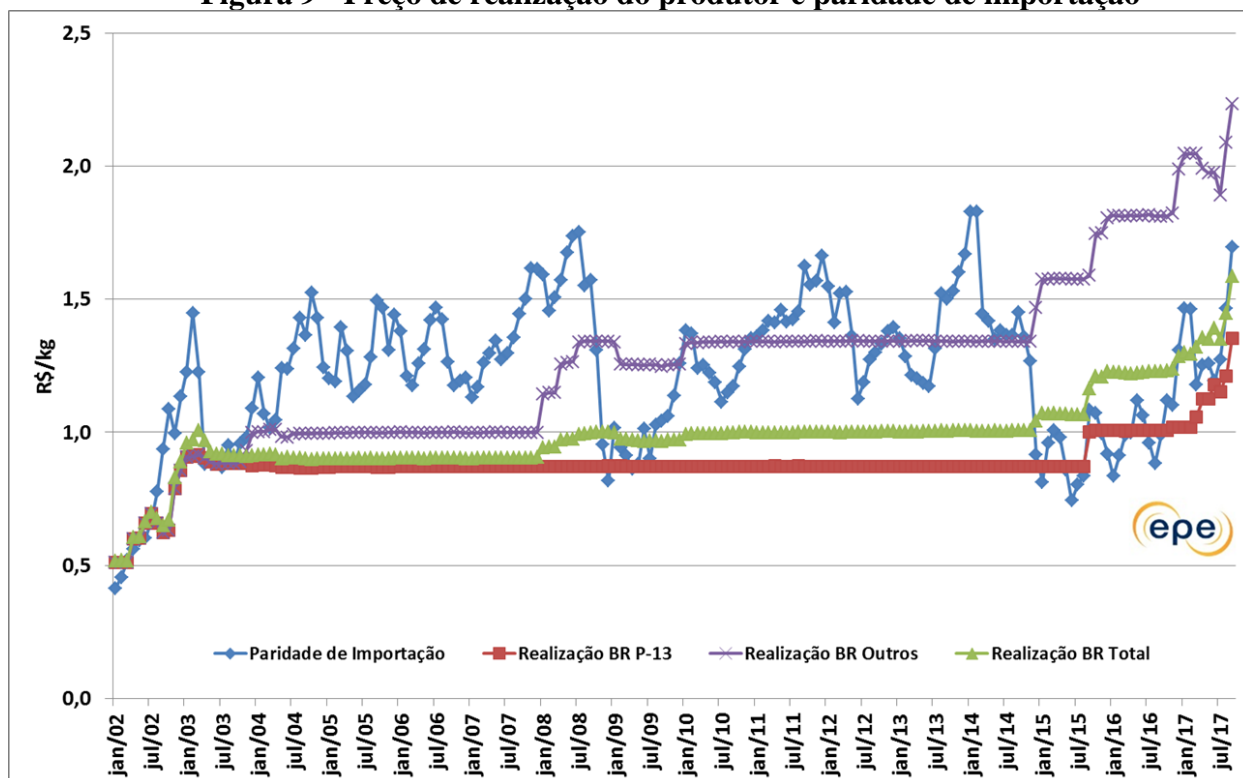


Fonte: Elaboração própria a partir de EIA (2017) e Bacen (2017).

Conforme explicado na seção **Erro! Fonte de referência não encontrada. Erro! nte de referência não encontrada.**, os preços do GLP no Brasil tiveram um comportamento diferente, não acompanhando a evolução das cotações internacionais. Na Figura 9, pode-se observar os valores correntes do preço de realização do P-13, do preço de realização do GLP para outros usos e do preço de realização médio total no Brasil. Além disso, para permitir uma melhor análise e para auxiliar nas projeções, foi incluída uma estimativa do preço de paridade de importação para o Brasil³⁷. Destaca-se que essa estimativa não representa as distintas realidades das regiões do País e também não apresenta uma variação dos custos e margens em função da realização (ou não) de investimentos em infraestrutura.

³⁷ A Petrobras e o Sindigás, no *workshop* do dia 31/10, apresentaram um preço de paridade para importação do GLP, todavia, com premissas destoantes no que se refere à origem do produto e custos diferentes. No mesmo dia, foi solicitado que ambos enviassem seus números para análise do Subcomitê de Concorrência e Competitividade. O Sindigás enviou a informação solicitada no mesmo dia do evento. A Petrobras, que utilizou a referência da cotação no ARA, não enviou os valores até o fechamento desta análise (14/11/2017). A cotação internacional de GLP utilizada é a de Mont Belvieu. Para o cálculo da paridade de importação, utilizou-se uma estimativa para a internação do produto de 11%. Essa paridade seria um valor utilizado por um potencial importador para internar produto no porto de Santos/SP. Segundo estimativas enviadas pelo Sindigás, em setembro de 2017, os custos do frete, seguro, tributos brasileiros, taxas marítimas e mora dos portos perfazem atualmente 13%. O Sindigás fez essa estimativa para um navio de 40.000 toneladas proveniente de Mont Belvieu, entregando metade de sua carga no porto de Suape/PE, e a outra metade de sua carga no porto de Santos/SP.

Figura 9 - Preço de realização do produtor e paridade de importação



Fonte: Elaboração própria a partir de ANP (2017b), Bacen (2017), Brasil (2001, 2002, 2004a e 2004b), EIA (2017), EPE (2017c) e Platts (2015).

Nota: Cálculo de paridade usando o mercado de referência de Mont Belvieu, Texas e estimativa de custos e margem de 11%. O valor de 2017 é o valor acumulado até setembro.

Observa-se mudanças significativas na política de preços nacionais do GLP para outros usos a partir de dezembro de 2014, elevando os preços desse combustível. Apesar da desvalorização do câmbio, as quedas expressivas das cotações internacionais permitiram uma queda na paridade de importação. Em setembro de 2015, utilizando a precificação do GLP no mercado internacional como parâmetro, a Petrobras elevou o preço do P-13 para um patamar mais próximo da paridade de importação, mantendo-o por pouco mais de um ano.

Entre 2015 e fim de 2016, o preço internacional do GLP oscilou em um patamar relativamente baixo, se comparado ao histórico recente. Essa conjuntura favoreceu uma aproximação do preço nacional à paridade internacional, que flutuou em torno do preço do P-13, provocando poucas mudanças de preço no GLP nacional em recipientes até 13 kg.

Essa dinâmica começou a se modificar no final de 2016. A relativa estabilidade dos preços internacionais entre 2015 e 2016 coincidiu com a implantação de uma nova política de preços para os derivados em outubro de 2016. A diretoria executiva da Petrobras aprovou “a

implantação de uma nova política de preços de gasolina e diesel comercializados em suas refinarias” (Petrobras, 2017a). Essa nova política previa como princípios o preço de paridade internacional, uma margem de remuneração e risco, o nível de participação no mercado e preços nunca abaixo da paridade internacional.

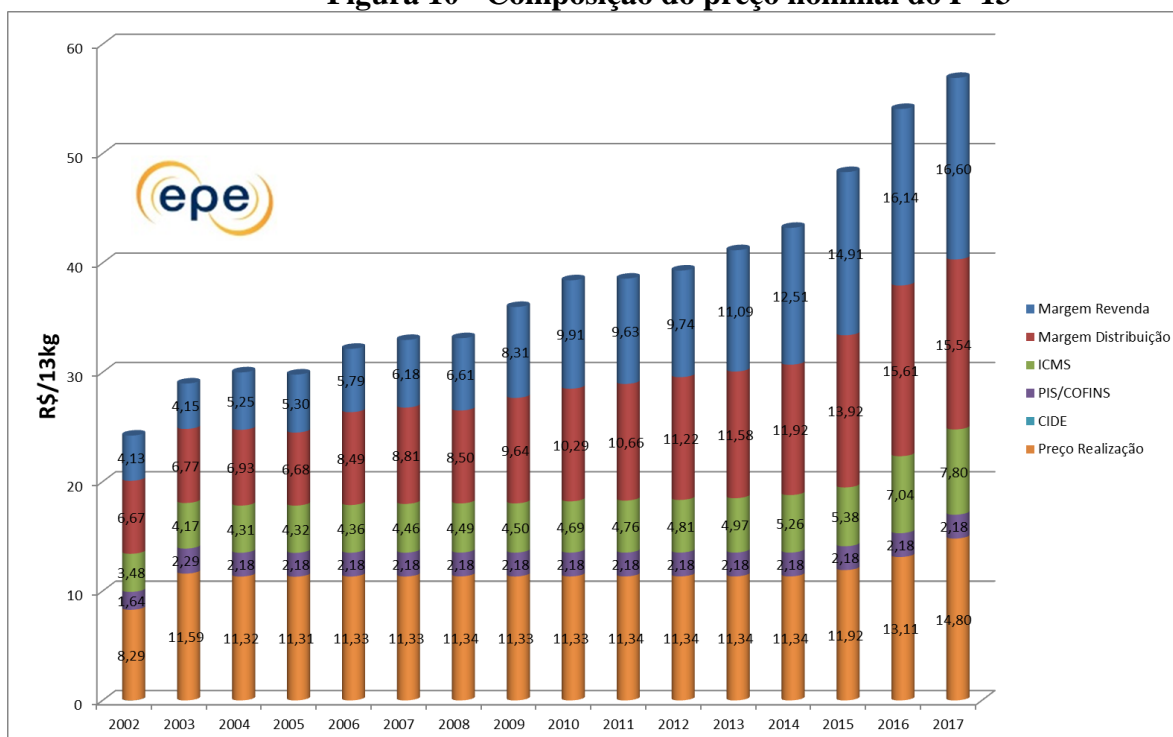
O preço do petróleo Brent voltou a subir para patamares mais elevados, em torno de US\$ 50/b. Além disso, o aumento das cotações dos petróleos internacionais causou um aumento dos preços dos derivados internacionais, coincidindo com aumentos de exportações de petróleo e derivados pelos Estados Unidos. Esse aumento de exportações contribuiu para a elevação dos preços do GLP vendido no Golfo do México acima da variação das cotações do Brent, estreitando a diferença entre os preços.

Nesse contexto, com o câmbio flutuando em uma banda relativamente valorizada, (entre R\$ 3,10/US\$ e R\$ 3,30/US\$), e com a cotação do petróleo Brent e do GLP voltando a subir, a Petrobras começou a implementar uma política de reajustes frequentes também para o P-13. A partir de março de 2017, a empresa começou a alterar os preços mensalmente, inclusive aprovando, em junho de 2017, uma nova política de preços para o GLP de uso doméstico (P-13)³⁸ (Petrobras, 2017b), permitindo uma maior aderência entre os preços nacionais e os preços internacionais. Em 30 de junho de 2017, a Petrobras reviu sua política de preços de diesel e gasolina, visando aumentar a frequência de ajustes nos preços (Petrobras, 2017c).

Apesar do custeio da Petrobras, o preço final ao consumidor de P-13 aumentou 45% entre 2005 e 2014, a partir da evolução das margens bruta de distribuição e de revenda, além do ICMS, conforme indicado na Figura 10.

³⁸ O preço de realização será formado pela média mensal das cotações do butano e do propano no mercado europeu (“Butane NWE CIF ARA” e “Propane NWE CIF ARA”) convertida em reais pela média diária das cotações de venda do dólar, conforme divulgada pelo Banco Central, acrescida de uma margem de 5% (Petrobras, 2017b).

Figura 10 - Composição do preço nominal do P-13

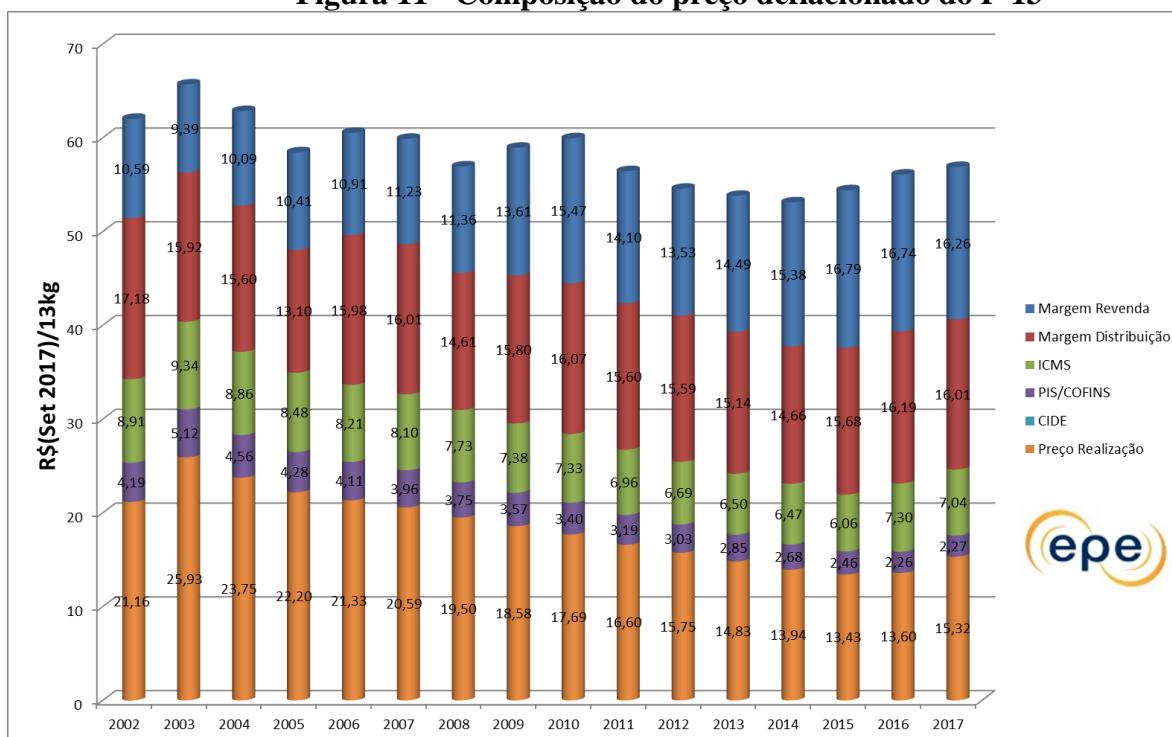


Fonte: ANP (2017e).

Em termos reais³⁹, o preço final do botijão de 13 kg ficou relativamente constante, com pequenas flutuações. É possível deprender que o custeio da Petrobras compensou aumentos em outros componentes do preço nominal do P-13, especialmente da margem bruta de revenda, a qual se elevou em 58% em termos reais entre 2002 e 2017. O preço de realização somente voltou a subir a partir de 2015, conforme indicado na Figura 11.

³⁹ O IPCA entre janeiro de 2002 e setembro de 2017 acumulou alta de 167% (IBGE, 2017).

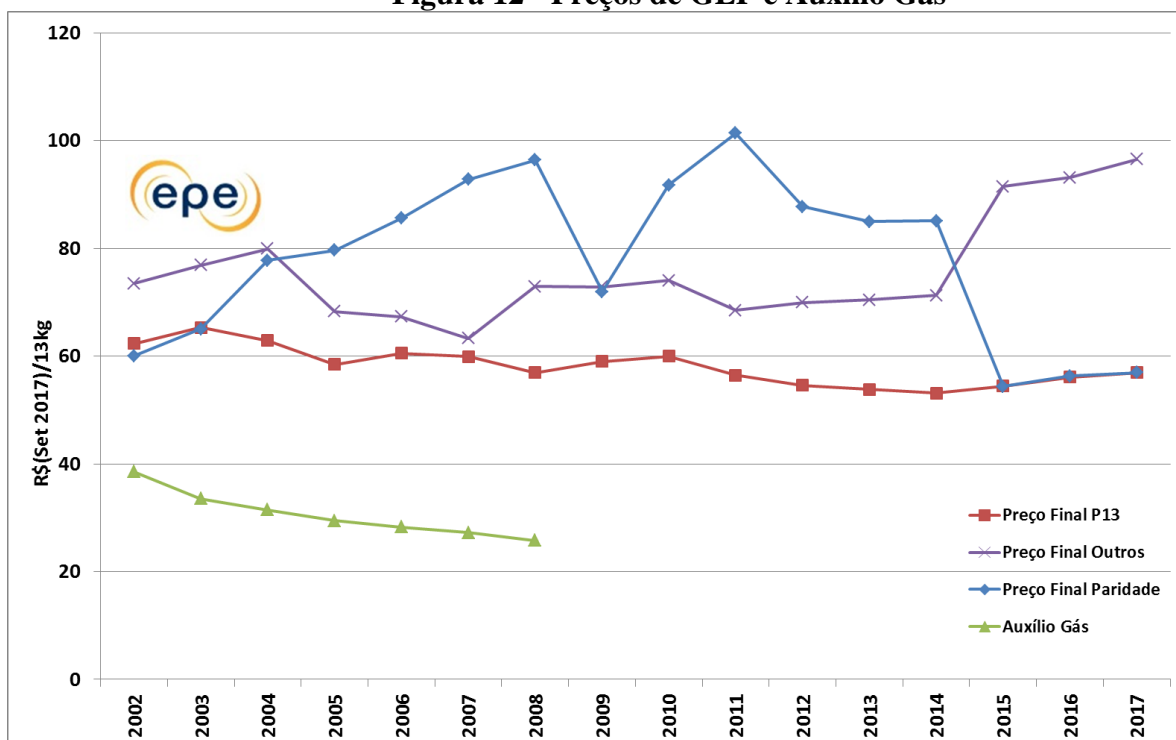
Figura 11 - Composição do preço deflacionado do P-13



Fonte: Elaboração própria a partir de ANP (2017e) e IBGE (2017).

Não há levantamento dos preços ao consumidor final para GLP comercializado em vasilhames diferentes de P-13, mas a ANP acompanha os volumes vendidos. Para efeito de comparação, elaborou-se uma estimativa do preço final do GLP não P-13 (Outros) utilizando as mesmas margens do P-13. A série histórica de P-13 e Outros, em valores constantes, podem ser observadas na Figura 12, assim como o subsídio fornecido pelo Auxílio-Gás. Conforme mencionado anteriormente, quando lançado em janeiro de 2002, o Auxílio-Gás consistia no valor de R\$ 15,00 depositados a cada dois meses. Conforme mencionado, estima-se que famílias de baixa renda consumam em média um botijão de 13 kg a cada dois meses. O Auxílio-Gás representou, no seu lançamento, um subsídio de 69%, quando considerado o preço final médio do botijão P-13 de R\$ 21,85, em janeiro de 2002.

Figura 12 - Preços de GLP e Auxílio Gás



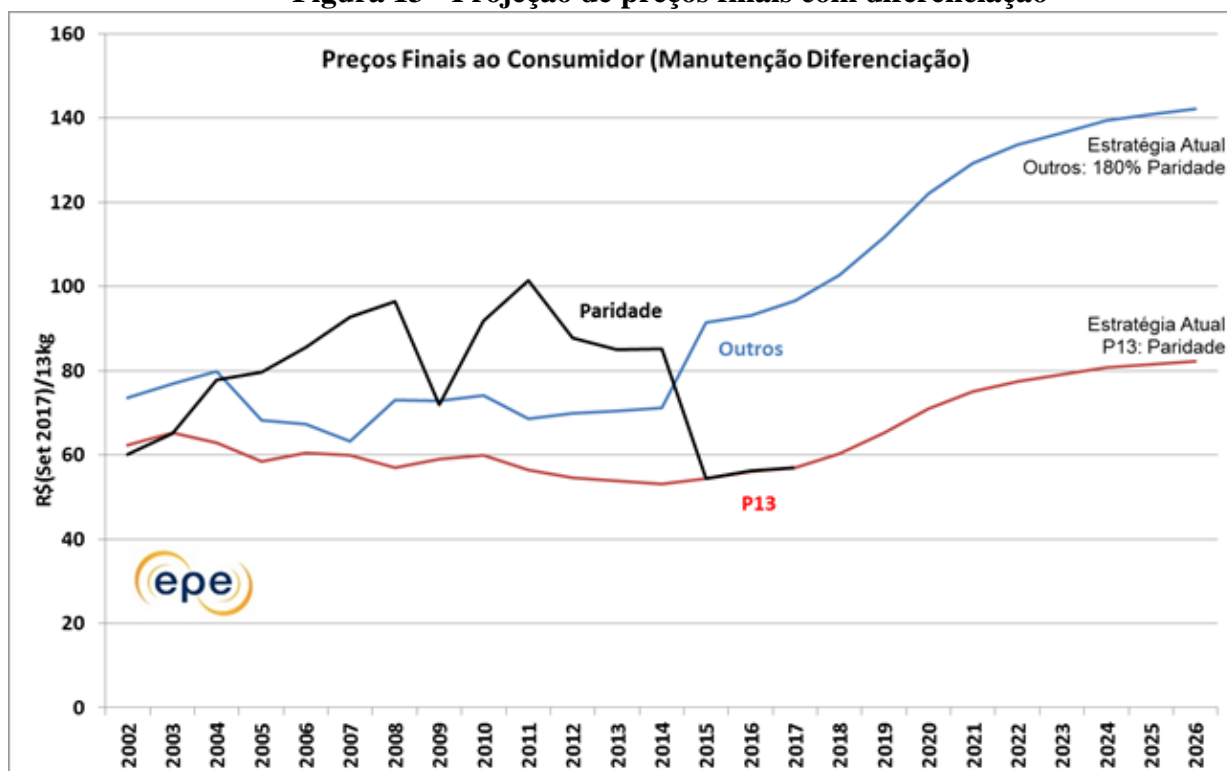
Fonte: Elaboração própria a partir de ANP (2017b), Brasil (2001b), Brasil (2002b), EIA (2017), Platts (2015), Bacen (2017) e IBGE (2017).

A partir dessa análise histórica elaborou-se, então, os diferentes cenários de preços para o GLP. Os estudos basearam-se nas projeções para os preços de derivados, apresentados no Plano Decenal de Energia 2026 (EPE, 2017b)⁴⁰.

Inicialmente, foi considerado um cenário de não revogação da Resolução CNPE nº 04/2005 no horizonte de tempo considerado. Dada essa hipótese de continuidade da diferenciação de preços entre o consumo de P-13 e Outros, a permanência da diferenciação, *ceteris paribus*, dificulta a entrada de novos fornecedores (produtores ou importadores) do produto, mantém a concentração do mercado e a dependência da Petrobras. A Figura 13, a seguir, ilustra as possíveis trajetórias de preços consideradas na hipótese de permanência da diferenciação.

⁴⁰ Os cenários a seguir baseiam-se na projeção da cotação do petróleo Brent no cenário de referência do PDE 2026 (EPE, 2017b).

Figura 13 - Projeção de preços finais com diferenciação

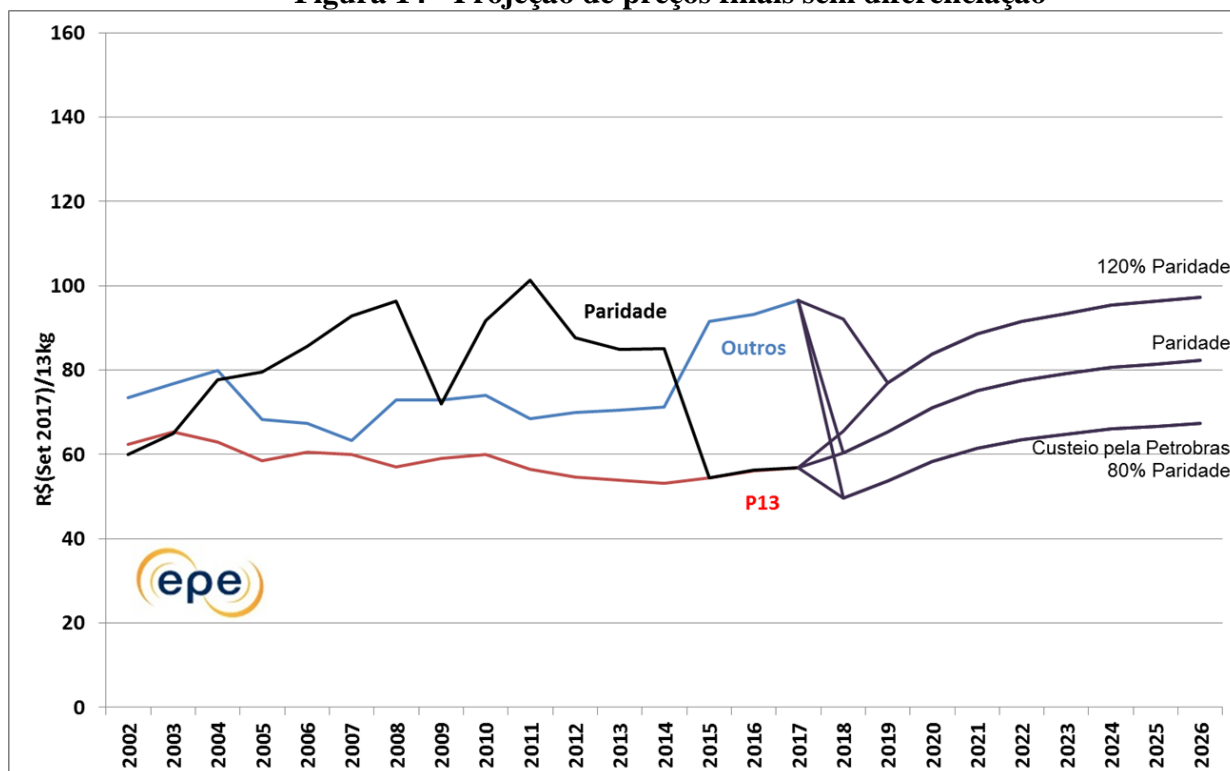


Fonte: Elaboração própria a partir de ANP (2017b), Bacen (2017), Brasil (2001, 2002, 2004a e 2004b), EIA (2017), EPE (2017b e 2017c) e Platts (2015).

De maneira oposta, a revogação da Resolução CNPE nº 04/2005 possibilitaria o fim da diferenciação de preços por uso do combustível. A convergência para a política de preços adotada para GLP outros hoje (de 180% da paridade), parece ser pouco provável. Segundo a própria Petrobras, em comentários expressos no supracitado *workshop*, aumentos excessivos e repentinos no GLP são “*delicados*”, tendo repercussões sobre a imagem da empresa. Além disto, cotações acima da paridade tendem a atrair outros fornecedores de produto e/ou importações diretas pelos usuários finais, tornando a manutenção desse patamar de preços improvável no longo prazo.

Dado o fim da diferenciação, vislumbram-se os seguintes diferentes cenários. Em um deles a Petrobras mantém sua estratégia atual, tacitamente adotada desde o começo de 2015, e explicitamente adotada desde 2017. Em outro, a empresa vende o produto pelo preço da paridade. E no outro, a Petrobras retoma a política de custeio do fornecimento do GLP, política essa adotada até o final de 2014. A Figura 14 resume as trajetórias de preços consideradas prováveis na hipótese de fim da diferenciação.

Figura 14 - Projeção de preços finais sem diferenciação



Fonte: Elaboração própria a partir de ANP (2017b), Bacen (2017), Brasil (2001, 2002, 2004a e 2004b), EIA (2017), EPE (2017b e 2017c) e Platts (2015).

Conforme explicitado no início da dessa seção, o investimento em infraestrutura, a maior pluralidade de agentes e nível de concorrência, e o aumento do gargalos logísticos são alguns dos fatores que podem contribuir para a redução ou o aumento de custo e margens dos agentes importadores. Apesar desses efeitos potenciais sobre o preço de paridade, considerou-se o mesmo percentual em todos os cenários de preços indicados na Figura 15. O cenário de preço mais alto, apresentado na Figura 14, de preço equivalente a “120% Paridade”, tende a atrair, *ceteris paribus*, concorrentes e investimentos potenciais, com reflexos negativos sobre o consumidor e o patamar de demanda.

Por sua vez, o cenário em que o preço converge em direção à paridade também pode ser suficiente para atrair potenciais concorrentes. Todavia, alguns entraves, como a existência de gargalos logísticos nas instalações portuárias e a concentração dos ativos, podem limitar a contestabilidade do mercado. Contudo, espera-se que as ações em curso no âmbito da iniciativa Combustível Brasil possam contribuir para uma maior pluralidade de agentes e ampliação da concorrência no setor.

O caso da retomada do custeio do GLP pela Petrobras sem haver a diferenciação de preços também é apontado como uma trajetória na Figura 14. Nesse cenário, o consumo provavelmente aumentaria mais do que o projetado em EPE (2017b), devido à queda real dos preços, especialmente para GLP não P-13. O aumento da demanda, aliado à falta de investimentos em infraestrutura, devido ao baixo preço, conduziria à manutenção da atual estrutura de abastecimento de GLP, e a crescentes gargalos logísticos que limitariam o acesso ao produto. Dessa forma, haveria pressão de alta sobre os preços, com reflexos dessa ineficiência logística chegando ao consumidor que tornaria essa situação não sustentável no longo prazo.

3.4. Programa de garantia de acesso ao consumo de GLP no segmento residencial

De acordo com o MDS, os problemas sociais tendem a ter um caráter estruturante na população. Por isso, existe alta probabilidade de que algum ator (governamental, não governamental ou internacional) já tenha tentado implementar algo no sentido de combater o mesmo problema social da nova política em elaboração. Desse modo, é papel dos gestores da política conhecer ações similares implementadas no passado ou em outras localidades para avaliar os obstáculos encontrados e para mapear os agentes que devem ser envolvidos desde a elaboração da intervenção pública em questão.

Esta seção apresenta as experiências nacionais e internacionais de programas de acesso ao consumo de GLP para população de baixa renda, bem como indica o público alvo preferencial deste programa e potenciais fontes de recursos governamentais para viabilizá-lo.

3.4.1. Experiências nacionais e internacionais de programas de acesso a consumo para baixa renda

3.4.1.1. Experiências Nacionais

O consumo no mercado de residencial de GLP no Brasil é voltado predominantemente para a cocção de alimentos, utilizando-se, com maior frequência, os botijões de 13 quilos (P-13). Existem alguns condomínios residenciais que possuem instalações para receber GLP em tamanhos diferentes (P-45, P-90) ou a granel. Conforme indicado

anteriormente, uma considerável parcela do consumo do GLP em vasilhames P-13 é utilizada para cocção por famílias de baixa renda, sendo o dispêndio com o GLP uma parcela significativa da despesa familiar.

Diante do cenário de liberalização dos preços de GLP no mercado nacional, o Governo Federal, em dezembro de 2001, implementou política de preço favorecendo o uso de GLP para a população de baixa renda⁴¹, de maneira a atenuar os possíveis impactos decorrentes do aumento dos preços internacionais de petróleo sobre o preço do GLP.

O mecanismo de subsídio ao preço do GLP, então em vigor, deveria ser substituído pelo pagamento em dinheiro, mediante depósito em conta corrente do beneficiário incluído no cadastro dos diversos programas sociais de transferência de renda existentes na esfera do Governo Federal, tendo como fonte de recursos a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide)⁴². Assim, o Governo Federal autorizou a concessão de subsídios ao preço do GLP a famílias de baixa renda por meio de programa federal denominado "Auxílio-Gás"⁴³. Pelo Decreto nº 4.102/2002, o benefício seria concedido à famílias de baixa renda (com renda mensal *per capita* máxima equivalente a meio salário mínimo⁴⁴) e que fossem integrantes do Cadastramento Único para Programas Sociais do Governo Federal ou de programas como "Bolsa Escola" ou "Bolsa Alimentação" (ou estar cadastrada como potencial beneficiária desses programas).

O valor do benefício era, à época (2002) de R\$ 15, pagos bimestralmente à mãe ou, na sua ausência, ao responsável pela família. Os valores postos à disposição da titular do benefício, não sacados ou não recebidos por quatro meses consecutivos, eram restituídos ao programa "Auxílio-Gás".

Ao Ministério de Minas e Energia, responsável pela coordenação, acompanhamento, avaliação e controle das atividades necessárias à execução do programa, era facultada a possibilidade de celebrar convênios de cooperação com os Estados (dispondo sobre as formas de apoio aos Municípios na divulgação, supervisão, acompanhamento, avaliação e

⁴¹ Resolução CNPE nº 04, de 5 de dezembro de 2001.

⁴² A alíquota específica para GLP de R\$ 136,70/tonelada foi estabelecida inicialmente. Com o Decreto nº 4.066/2001, a alíquota foi reduzida para R\$ 104,60/tonelada e, em 2002, ajustada para R\$ 250,00/tonelada (Lei nº 10.636/2002). O Decreto nº 4.565/2003 reduziu a alíquota (R\$ 167,60/tonelada) até que em abril de 2004, passou a ser zero por meio do Decreto nº 5.060/2004. É importante destacar que, até 2004, a arrecadação de Cide poderia ser descontada de PIS e Cofins até limites pré-estabelecidos. Na prática, as reduções implementadas em 2003 e 2004 não representam queda na arrecadação.

⁴³ Medida Provisória nº 18/2001; Lei nº 10.453/2002 e Decreto nº 4.102/2002.

⁴⁴ Do cálculo da renda familiar mensal eram excluídos os rendimentos provenientes de: Bolsa Escola; Bolsa Alimentação; Erradicação do Trabalho Infantil; Seguro Desemprego; Seguro Safra; e Bolsa Qualificação.

execução do programa) e de celebrar convênios com outros órgãos públicos, responsáveis pelos demais programas sociais do Governo Federal⁴⁵, com vistas a fiscalizar a adequada distribuição dos benefícios.

A Caixa Econômica Federal ficou responsável pela operacionalização do programa, mediante condições a serem pactuadas com o Ministério de Minas e Energia, tais como: o desenvolvimento de sistemas de processamento de dados para operacionalização, pagamento de benefícios e de gestão do programa; a organização e operação da logística de pagamento dos benefícios; a elaboração de relatórios necessários ao acompanhamento e avaliação da execução do programa; e a confecção e distribuição dos cartões magnéticos necessários ao pagamento do auxílio. O recebimento dos benefícios era realizado nas agências da Caixa Econômica Federal ou em postos autorizados, por meio de saques com cartão magnético⁴⁶, de acordo com calendário de pagamento definido para os programas sociais.

Em 2004, o “Auxílio-Gás” foi incorporado ao Programa Bolsa Família, através da Lei nº 10.836/2004 e do Decreto nº 5.209/2004. No ano seguinte, o CNPE reconheceu como de interesse para a política energética nacional a comercialização, por produtor ou importador, de GLP, destinado exclusivamente a uso doméstico em recipientes transportáveis ou de capacidade de até 13 kg, a preços diferenciados e inferiores aos praticados para os demais usos ou acondicionados em recipientes de outras capacidades.

Como mostrado na seção 3.1.1, a diferenciação de preço do GLP cresce sobremaneira a partir de 2008. Nesse mesmo ano, o Decreto nº 6.392/2008, que alterou o Decreto nº 5.209/2004, inseriu parágrafo definindo que a validade dos benefícios concedidos no âmbito do Programa Auxílio-Gás se encerrassem em 31 de dezembro de 2008, extinguindo o “Auxílio Gás”.

Destaca-se que, em toda a existência, ainda que associado ao Bolsa Família, o “Auxílio-Gás” não possuía mecanismos de vinculação do recurso ao efetivo consumo de GLP das famílias de baixa renda, sendo apenas indicativo. Se, por um lado, isso não garante o atendimento ao objetivo de política pública que vise substituir o consumo de fontes que possuam externalidades negativas sobre o meio-ambiente e a saúde humana, por outro lado, diminui consideravelmente o custo associado ao controle efetivo do consumo do bem.

⁴⁵ Cabe informar que, em 2004, foi criado o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, atualmente o órgão foi nomeado como Ministério do Desenvolvimento Social (MDS).

⁴⁶ Beneficiários de outros programas sociais de transferência direta de renda do Governo Federal, que já recebiam por meio da Caixa Econômica Federal e se enquadravam, também, como beneficiários do “Auxílio-Gás”, podiam sacar este benefício utilizando-se dos cartões magnéticos que já possuíam.

Neste caso, há de se avaliar se o eventual uso do recurso para finalidade distinta da desejada justifica o custo de se implantar um sistema que controle efetivamente o uso desejado do recurso. Nos casos em que o custo do controle é alto e o potencial uso indesejado do recurso é baixo, justifica-se a concessão do recurso desvinculado do consumo.

Algumas propostas de desenvolvimento de metodologias capazes de permitir o acesso dos consumidores de baixa renda a preços reduzidos de GLP foram elaboradas para substituir o “Auxílio-Gás”, contudo não chegaram a ser efetivadas. Uma concepção, sugerida por Petrobras (2008), tinha por objetivo um desconto único nacional sobre o preço de comercialização, assim como a individualização do consumidor. A operação e controle seriam realizados por cartões do tipo “*SmartCard*” (cartão com chip) e de validadoras (leitora de cartões – tal qual o Sistema RioCard, utilizado por empresas de transporte urbano no Rio de Janeiro), além de um sistema administrador centralizado. O benefício somente seria concedido ao detentor do cartão⁴⁷. O valor do benefício e o período de recarga seriam estabelecidos pelo Governo Federal.

3.4.1.2. Experiências Internacionais

Na determinação de políticas públicas para populações de baixa renda, especialmente para as atividades de cocção e aquecimento, cada país busca, de acordo com suas características regulatórias, ambientais, econômicas e energéticas, soluções que melhor se adequem à sua realidade.

Em diversos exemplos internacionais, há a preocupação em promover o acesso à combustíveis menos poluentes e mais seguros para iluminação, aquecimento e cocção, principalmente para as populações rurais e para as famílias de baixa renda que se utilizam de fontes energéticas tais como lenha, carvão vegetal e querosene.

Alguns dos problemas de saúde relacionados à poluição atmosférica doméstica (dentro das residências), decorrentes da utilização de combustíveis sólidos para a cocção e aquecimento, incluem infecções agudas das vias respiratórias (como pneumonia) em crianças menores de cinco anos, cardiopatias isquêmicas, doenças pulmonares obstrutivas, câncer

⁴⁷Pela logística do modelo proposto, o beneficiário, de posse do cartão, se dirigiria a uma revenda equipada com o validador, o qual leria o cartão e atualizaria o saldo, passando o valor do cartão para o validador. O consumidor pagaria, então, a diferença entre o valor do produto praticado pelo revendedor e o valor do desconto (valor fixo e atualizado periodicamente). No final do dia, o validador transmitiria os dados de utilização ao administrador do sistema, gerando assim um crédito a ser recebido pelo revendedor.

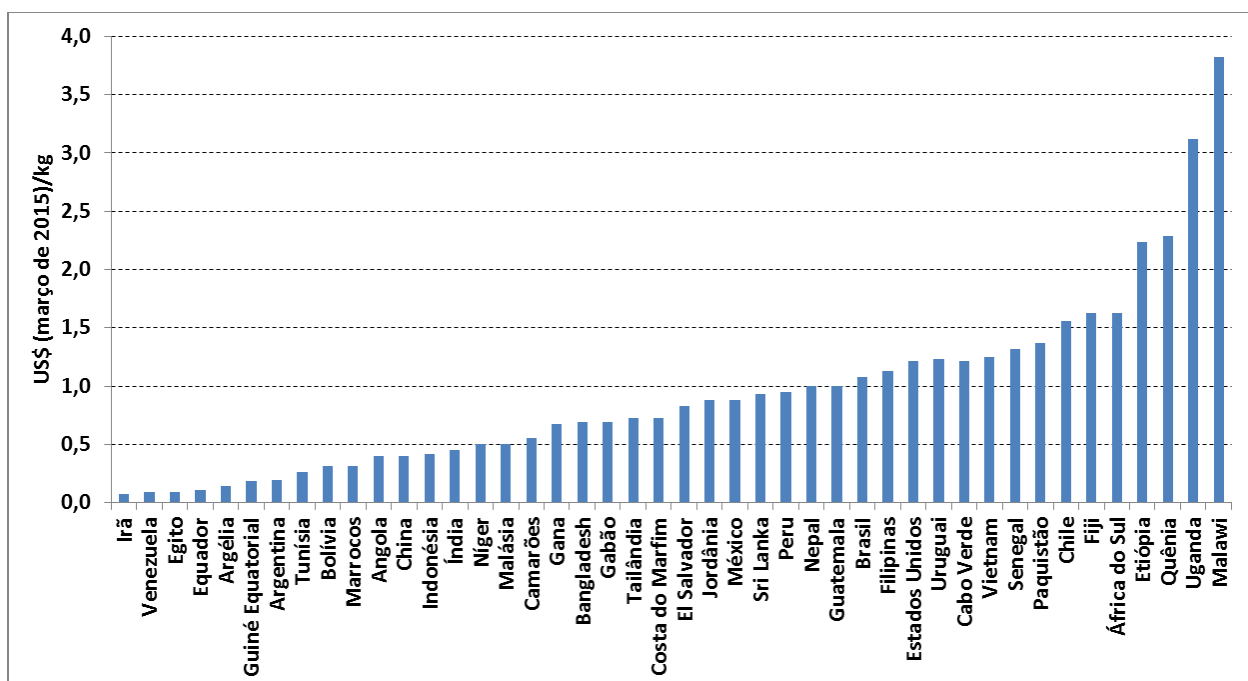
pulmonar em adultos, além de problemas associados à acidentes e lesões ocasionados por queimaduras, além de questões associadas ao desflorestamento. Investimentos com a prevenção ou mitigação dessas doenças poderia, no longo prazo, desonerar o sistema público de saúde.

Biomassas sólidas, especialmente a lenha, continuarão a ser utilizadas na cocção enquanto houver restrições de renda das famílias, dado que esse tipo de energético (particularmente a lenha “catada”) é virtualmente gratuito. Usualmente, as famílias de baixa renda são as que mais se utilizam destes tipos de insumos energéticos devido, principalmente, à dificuldade de acesso à combustíveis mais limpos, seja devido ao seu custo ser menor que o energético substituto ou pela disponibilidade/acesso à uma fonte de energia mais limpa⁴⁸.

As políticas de formulação de preços de GLP na maior parte dos países correlacionam-se aos preços do petróleo internacional e de outros derivados, como diesel e gasolina. A Figura 15, a seguir, apresenta os valores de mercado do GLP em diversos países. Cabe ressaltar que cada país possui sua própria política de preços, com diferenças em tributos e custos.

⁴⁸ Alguns dos fatores determinantes para a utilização do GLP, além da renda familiar e do preço, são: a disponibilidade e confiabilidade no fornecimento de GLP, os preços de combustíveis substitutos, o custo para compra e transporte dos vasilhames e do fogão, a familiaridade de cozinhar com o GLP, a consciência sobre os danos causados pela fumaça de combustíveis sólidos e preferências culturais (Kojima, 2011).

Figura 15 – Preços de GLP em postos revendedores



Nota: Os preços são para o GLP vendido em cilindros de 10-15 kg, exceto para a Indonésia e Marrocos (onde os cilindros de 3 kg com subsídios são os mais comumente usados para uso doméstico), Cabo Verde e Senegal (cilindros de 6 kg), China (15 kg) e Malabo, na Guiné Equatorial (cilindros de 18 kg). O preço do GLP na Argentina é o preço subsidiado para as famílias de baixa renda.

Fonte: Kojima (2016).

Com a liberalização e redução da interferência dos governos na definição dos preços dos combustíveis, incluindo o GLP, a necessidade das políticas sociais para a proteção social aumenta devido à maior suscetibilidade à volatilidade dos preços mundiais do petróleo e derivados. Ao se considerar as vantagens e desvantagens de várias opções de subsídio ao GLP, a questão geralmente levantada pelos governos não é se devem ser fornecidos subsídios, mas sim como eles devem ser usados, em que medida, a que custo, para qual público-alvo e com qual tipo de estratégia de saída.

A seguir, são apresentados exemplos de algumas políticas de subsídios para o GLP em países selecionados⁴⁹.

⁴⁹ Para descrição de exemplos de política de subsídios em alguns países selecionados, foram utilizados essencialmente os trabalhos de: HARI (2016); SÁNCHEZ (2015); SINDIGÁS (2017); TOFT *ET AL.* (2016); TRONCOSO E SILVA (2017); e WLPGA, (2015).

1. Argentina

Argentina começou a eliminar os subsídios em sua tarifa de energia no início da década de 1990, quando 87% da população residia em área urbana. Foi criado um fundo para subsidiar GLP residencial para famílias de baixa renda e para expansão do uso do gás natural. Em 2008, um acordo entre o governo e os produtores estabeleceu um preço reduzido do GLP para uso residencial, beneficiando a todos os consumidores. Em 2015, a elegibilidade para o subsídio foi restrita a famílias de baixa renda que não possuem acesso ao gás natural (TRONCOSO E SILVA, 2017).

2. Colômbia

Existe um projeto regional desenvolvido pelo Ministério de Minas e Energia (MinMINAS) colombiano, onde o consumidor recebe o desconto no momento da compra do botijão de GLP, que é verificado por meio de aplicativo celular. O aplicativo recebe os dados do usuário e informações relacionadas à venda em questão. Posteriormente, as informações são enviadas para servidores do SISBÉN (*Sistema de Identificación de Potenciales beneficiários de Programas Sociales*), que identifica o beneficiário e libera o valor do subsídio (deduzido do valor total do cilindro) no momento da venda. O revendedor é ressarcido em seguida, através da apresentação de relatório de conta de subsídio certificado para o MinMINAS, o qual valida e paga o subsídio à empresa prestadora do serviço⁵⁰.

O processo contribui para gestão da informação e melhor informação das vendas realizadas. A informação de beneficiários é constantemente atualizada. Hoje, os cilindros são marcados, de propriedade da empresa, a qual é responsável pela qualidade e segurança do serviço.

O benefício é utilizado somente para a compra do GLP pelas famílias cadastradas na base de dados do Governo, pertencentes às camadas mais pobres da população. O consumo foi limitado a 14,6 kg/mês. Estão excluídos os consumidores de gás canalizado.

3. El Salvador

O GLP em El Salvador é vendido em cilindros de 10, 20, 25 e 35 libras (equivalente a 4,5 kg, 9 kg, 11 kg e 16 kg, respectivamente), sendo utilizado por cerca de 70% das famílias. O cilindro de 11 kg é o mais utilizado. O principal objetivo de El Salvador era

⁵⁰ Para mais informações, ver SÁNCHEZ (2015)

reduzir o custo do subsídio de GLP e evitar desvios e contrabando devido aos preços subsidiados do botijão abaixo do preço de mercado. A estratégia consistiu na substituição do subsídio por uma transferência direta de renda, que identificou os beneficiários com base no consumo de eletricidade.

Desde 1974, o Governo vinha praticando subsídios para os cilindros de 11 kg. Em abril de 2011, os limites de preços para venda de GLP foram removidos: o preço de um cilindro de 11 kg aumentou de US\$ 5,10 para US\$ 13,60. Ao mesmo tempo, o governo introduziu uma transferência de renda mensal de US\$ 8,50 para famílias que consumiam menos de 200 kWh de eletricidade por mês.

O governo começou a fornecer o subsídio diretamente aos consumidores, através da conta de eletricidade para pequenos consumidores ou através de um cartão especial para pequenas empresas e famílias sem acesso à eletricidade. Dado que a transferência de subsídio foi fixada, mas o preço do GLP foi permitido flutuar, essa nova política expôs as famílias à volatilidade no preço do GLP. Ao mesmo tempo, consumidores que usavam mais de um cilindro por mês só receberam o equivalente a um único subsídio de cilindro.

As transferências eram efetuadas nos bancos, mediante a apresentação do código de barras impresso em contas de eletricidade. Os beneficiários poderiam solicitar que a soma fosse subtraída de suas contas de eletricidade ou que fosse entregue em dinheiro. O sistema foi projetado para que os proprietários de mais de uma residência só fossem elegíveis uma vez e que as famílias sem conexão elétrica pudessem se registrar em um escritório do governo para receber um cartão de elegibilidade. Isto visava melhorar a segmentação em três frentes: famílias mais ricas não se beneficiariam com o subsídio; o pagamento mensal fixo cobriria apenas o uso de um cilindro por mês, atuando como um incentivo contra o consumo excessivo; e o sistema de segmentação evitaria os desvios para contrabando⁵¹ e outras formas de revenda ilegal.

Nessa configuração, a transferência estava disponível para todas as famílias - ao contrário do subsídio praticado anteriormente, que apenas beneficiava famílias que consumiam GLP. Na prática, o corte baseado no consumo de eletricidade (200 kWh) excluiu apenas 6%, embora o limite de consumo possa ter contribuído para a diferenciação de consumidores, já que

⁵¹ Há evidências que mostram uma redução no consumo de GLP na sequência da reforma do subsídio, mas sem aumento na utilização de combustíveis sólidos. Isso foi acompanhado por um aumento de 7,1% no consumo de GLP na Guatemala, levantando questões de possível contrabando de GLP subsidiado para o país vizinho (Toft *et al.*, 2016).

70% daqueles que consumiam mais de um cilindro por mês possuíam renda acima da média (Toft *et al.*, 2016).

Um dos problemas associados a esta política de repasse de subsídio consistia no fato de que, como o pagamento não estava vinculado à compra de GLP, mas no consumo de eletricidade, as famílias utilizavam o dinheiro para outras necessidades e retornavam ao uso de combustíveis sólidos, mas baratos. Em 2013-2014, o governo restringiu o subsídio, ao exigir um registro detalhado e a apresentação de uma licença especial no momento da venda. O novo sistema de pagamento repassou os subsídios diretamente aos fornecedores de GLP, quando da venda aos beneficiários. Estes deveriam fornecer, no ato da compra, um número de identificação pessoal em um telefone celular específico do programa. Devido ao uso da tecnologia móvel, o governo tornou-se capaz de monitorar as vendas de GLP através de um sistema *on-line* que registra informações sobre transações individuais, incluindo o ponto de venda e registros de transações anteriores por cada beneficiário.

Para a implementação desse novo sistema, com base em transferências móveis para fornecedores após provisão de identificação de beneficiários, os fornecedores receberam um modelo básico de telefone e treinamento a fim de receber o reembolso pelas vendas de GLP subsidiado. Ao mesmo tempo, chefes de família foram obrigados a se registrar como beneficiários do programa, usando seu Documento Único de Identidade (DUI)⁵², contendo foto, impressão digital e dados biométricos. Uma vez registrados, os consumidores receberam um número de identificação (PIN).

Ao comprar GLP de um fornecedor cadastrado, o consumidor é obrigado a inserir seu código PIN no telefone celular do fornecedor. O código é então enviado para uma base de dados central para verificar, em tempo real, se o consumidor é elegível. Em caso afirmativo, uma mensagem de confirmação é enviada, e o subsídio é transferido, pelo Governo, para o *e-wallet* do fornecedor. Assim, os beneficiários podem comprar o GLP a um preço fixo abaixo daquele praticado no mercado. Já os fornecedores recebem um cartão que lhes permite sacar o dinheiro de sua conta eletrônica em instituições financeiras designadas. Em 2015, o preço para os beneficiários (em torno de US\$ 4,90 por cilindro de 11 kg) gerava um subsídio que variava de US\$ 3,37 a US\$ 4,60 (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2015 *apud* Toft *et al.*, 2016). O limite de compra é de apenas um cilindro de GLP subsidiado por mês.

⁵²A partir de janeiro de 2014, o sistema foi adaptado, de modo que os beneficiários tiveram que apresentar um cartão chamado Cartão de Solidariedade (*Tarjeta Solidaria*) em vez de seus DUI.

4. Equador

O Equador começou a usar GLP em meados da década de 1950, quando a lenha e o carvão vegetal eram os principais combustíveis para cocção. O GLP foi introduzido no mercado para melhorar a qualidade de vida da população rural equatoriana, bem como reduzir o desmatamento.

Nas décadas de 1960 e 1970, a gasolina passou a ser o combustível mais popular utilizado para cocção, levando a uma série de incêndios nas casas e acidentes com queimaduras, principalmente em crianças. Como resultado, o governo introduziu políticas contra o uso de gasolina e, na década de 1980, o uso de querosene foi encorajado através da entrega de fogões de querosene para áreas rurais. No entanto, houve contínuos problemas de saúde associados ao uso desses combustíveis e, por isso, foi introduzido um novo plano governamental, denominado “Pão, Telhados e Emprego”, incentivando o uso de GLP através de subsídios.

Quando o GLP foi introduzido, o mercado era abastecido por três tamanhos de cilindro (5 kg, 10 kg e 15 kg). Os cilindros menores foram destinados a promover a entrada do GLP no mercado, mas apresentou maiores custos operacionais. Atualmente, o cilindro de 15 kg é a principal oferta para consumidores residenciais e os cilindros de 45 kg são destinados aos mercados comercial e industrial.

O GLP é fortemente subsidiado no Equador. Em 2000, o governo fixou o preço de varejo de um cilindro de 15 kg em US\$ 1,60, mantendo-se nesse patamar até hoje. O alto subsídio para o cilindro de 15 kg destinado à cocção residencial, também encorajou o uso de GLP em outras aplicações, como aquecedores de água, churrasqueiras, aquecimento espacial além de outras aplicações fora do setor residencial (como o transporte). Isto levou, também, ao contrabando de GLP nas fronteiras.

Desde 2007, o Governo vem promovendo maior controle para impedir o contrabando ilegal de GLP para países vizinhos e, também, buscando limitar o uso de GLP ao uso da cocção de alimentos. Em 2015, o subsídio de GLP representava 0,5% do PIB do país. Em 2006, estimava-se que 41% do GLP vendido no Equador não estaria sendo utilizado para fins residenciais e uma parcela aproximada de 22% poderia estar sendo contrabandeada para fora do país (TRONCOSO E SILVA, 2017).

O fim do subsídio é uma das propostas em pauta pelo Governo equatoriano. Todavia, tentativas anteriores de remover o subsídio falharam. Em substituição ao fim do subsídio ao GLP, há a proposta de substituição de fogões abastecidos por propano por fogões

elétricos de indução de alta eficiência. Os consumidores poderão comprar os fogões a um custo médio entre US\$300 e US\$400, utilizando um esquema de financiamento especial. O governo também dará um subsídio à eletricidade de 100 kWh por mês. Isto será complementado por um programa que busca aumentar a participação do uso de energia renovável (usinas hidrelétricas) na rede elétrica para 80% (TRONCOSO E SILVA, 2017).

5. Gana

A fim de estimular melhores padrões de vida, o governo de Gana iniciou um Programa Nacional de Promoção ao uso de GLP em 1989/1990, baseado na expansão da capacidade de refino. O governo utilizou as receitas oriundas de vendas de gasolina para subsidiar o GLP e incentivar sua comercialização a distâncias superiores a 200 km da refinaria. Todavia, o sucesso do programa foi limitado devido a uma série de razões, tais como: (i) dificuldade para obtenção de um fogão e cilindro de GLP elevada para as comunidades mais carentes, associado à dificuldades de acesso a linhas de crédito/financiamento; (ii) tamanho do cilindro inadequado ao uso; (iii) forte concorrência do querosene subsidiado e barato; (iv) política estatal inadequada para estimular o desenvolvimento do consumo de GLP bem como uma rede de distribuição rural insuficiente, dificultando o abastecimento de GLP nas zonas rurais.

Verificou-se que, uma vez que os consumidores são encorajados a mudar de combustíveis tradicionais para o GLP, qualquer interrupção de fornecimento cria uma perda de confiança que pode impelir os usuários a retornarem aos combustíveis tradicionais previamente utilizados.

6. Índia

A demanda do setor residencial por GLP na Índia é abastecida com cilindros de 5 kg e 14,2 kg, através de uma rede de revendedores. O setor não residencial é atendido com cilindros de 5 kg, 19 kg, 35 kg e 47,5 kg, também fornecidos através de uma rede de revenda. O crescimento da demanda de GLP no setor residencial foi impulsionado principalmente pela concessão de subsídios. As empresas privadas, entretanto, atuam quase que inteiramente nos setores não residenciais.

O programa de subsídios direcionado para consumidores de GLP é financiado pelo Governo e resulta de uma iniciativa de 2011, denominada Transferência de Benefício Direto (*Direct Benefit Transfer for LPG - DBTL*). Após algumas revisões na estrutura do programa,

ele foi relançado pelo Governo em novembro de 2014 em 54 distritos, estendendo-se por todo o país a partir de janeiro de 2015. O programa revisado foi denominado de *Pratyaksh Hanstantarit Labh* ou PAHAL DBTL, tendo registrado, em junho de 2016, cerca de 155 milhões de usuários.

Optou-se por vincular o pagamento dos subsídios diretamente na conta bancária de beneficiários específicos. Neste programa, o Governo indiano restitui diretamente o comprador cadastrado do botijão por meio de depósito em sua conta bancária. O benefício é verificado no momento da compra, por meio do número de identificação pessoal do usuário, denominado de Aadhaar⁵³, o qual associa o consumidor à sua conta bancária.

Uma das motivações para a revisão do programa foi a tentativa de minimizar o repasse de GLP subsidiado para usuários residenciais que poderiam pagar o preço de mercado e também coibir o desvio para consumidores não residenciais. Outras medidas incluíram a determinação de um número máximo anual de cilindros subsidiados que poderiam ser adquiridos por família (12 ao ano).

Para se inscrever no programa, o consumidor de GLP deve, primeiramente, obter seu número Aadhaar e, em seguida, vinculá-lo à sua conta bancária e à sua conta de cliente de GLP (um número de 17 dígitos). Para os consumidores que não possuem um número Aadhaar, é possível vincular somente seu número de cliente de GLP com sua conta bancária (MOPNG, 2017).

O consumidor que adere ao programa é denominado de *Cash Transfer Compliant* (CTC), estando apto a receber o subsídio em sua conta bancária de duas maneiras:

- Caso o consumidor possua o número Aadhaar, este deve estar vinculado à respectiva conta bancária para recebimento do subsídio; ou
- Caso o consumidor ainda não tenha cadastrado seu registro Aadhaar, ele poderá obter o subsídio ao vincular sua conta bancária com uma identificação de conta de GLP. Neste caso, o distribuidor de GLP deve obter todos os detalhes bancários (nome do titular da

⁵³ Aadhaar é um número de identificação, composto de doze dígitos concedido a todo indiano, sendo baseado em informações biométricas e demográficas. As informações são coletadas por um órgão estatal denominado *Unique identification Authority of India* (UIDAI), criado em 2009. O Aadhaar é considerado o maior sistema biométrico de identificação no mundo, tendo cadastrado cerca de 1,2 bilhão de habitantes até agosto de 2017. Na configuração anterior do programa, era obrigatório possuir o número de Aadhaar, todavia, uma parte da população ainda não havia sido cadastrada, o que a impedia de usufruir do subsídio.

conta, número da conta, etc.) dos consumidores da sua localização que desejam obter o subsídio de GLP. Todas as informações serão catalogadas em um banco de dados⁵⁴.

Apesar de não ser obrigatório o cadastro Aadhaar, todos os beneficiários do subsídio necessitam de uma conta bancária para participar do programa.

Todos os cilindros de GLP são vendidos ao preço de mercado no ponto de revenda, sendo que os consumidores recebem o montante do subsídio - o diferencial entre o preço total do mercado e o preço subsidiado pelo governo - diretamente em suas contas bancárias. O número de cilindros de GLP de que uma família tem direito é limitado a 12 botijões por ano fiscal. Qualquer quantidade consumida a mais será precificada pelo mercado.

Para determinar o nível de subsídio, os preços de mercado são determinados todos os meses com base no preço FOB do GLP⁵⁵, ocasionando, assim, uma variação mensal do montante de subsídios disponibilizados pelo governo. Os subsídios correspondem a aproximadamente um quinto do preço de mercado de um cilindro para o consumidor indiano.

Há um período de "carência" para permitir que os consumidores aderissem ao sistema. Durante este período, esses consumidores compram os cilindros de GLP às taxas de mercado, mas são ressarcidos com o respectivo montante de subsídio em sua conta bancária, uma vez que se tornem consumidores do CTC. Ademais, um adiantamento financeiro, que permite ao cliente pagar o preço de mercado total do GLP, é transferido para a conta bancária do cliente imediatamente após a adesão ao programa. Isso elimina uma possível barreira à entrada à de GLP pela primeira vez em que é adquirido, devido à uma possível restrição de renda.

Entre as críticas identificadas ao programa indiano, está a exclusão, ou a dificuldade de acesso, de camadas mais pobres da população (geralmente em zonas rurais) que

⁵⁴ É interessante destacar que, no Brasil, dentre as exigências iniciais para o estabelecimento de uma revendedora de GLP, está o cadastramento desta junto à Caixa Econômica Federal, no Sistema "Conectividade Social – INSS/FGTS. A Portaria nº 116/2004, dos Ministérios do Trabalho e Previdência Social, estabeleceu a obrigatoriedade de certificação eletrônica necessária ao uso do Conectividade Social, canal de relacionamento eletrônico gratuito desenvolvido pela CAIXA, para todas as empresas ou equiparadas que estão obrigadas a recolher o FGTS ou a prestar informações à Previdência Social. É utilizado para a transmissão, via internet e no ambiente da própria empresa, dos arquivos gerados pelo programa SEFIP - Sistema de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência Social. O Conectividade Social também permite acesso a informações do FGTS dos trabalhadores vinculados à empresa, bem como a realização de outras transações relacionadas à transferência de benefícios à sociedade. Dessa maneira, a existência de um cadastro das revendedoras já facilitaria a implantação de um sistema de conferência de vendas de botijões subsidiados de GLP, destinados à famílias de baixa renda, capaz de realizar cruzamento de informações com outros registros, tais como o Cadastro de Pessoas Físicas, contas bancárias, cadastro biométrico de eleitor, etc.

⁵⁵ *LPG Contract Price* (CP) é o principal *driver* de preços do GLP no Extremo Oriente, incluindo a Índia. É um *benchmark* de preço internacional estabelecido no início de cada mês pela empresa saudita de petróleo Saudi Aramco.

não possuem uma conta bancária ou que enfrentaram problemas para abrir uma, ou, ainda, não estão familiarizados com o mundo bancário. Seria necessário garantir a disseminação de instalações bancárias nas áreas mais remotas, a melhoria da conectividade (internet, radiofrequência) em localidades isoladas, bem como uma campanha de instrução e conscientização (Hari, 2016). Outra dificuldade verificada é a relutância e imposição de barreiras, por parte dos bancos, em providenciar a abertura de contas e/ou para efetuar o recebimento do benefício, uma vez que, como se tratam de clientes de baixíssima renda, não produziram lucros efetivos que compensariam a manutenção de suas contas.

Verificou-se, também, um problema da revenda ilegal de botijões. Em alguns casos, a média de consumo durante o período de um ano é de aproximadamente dez cilindros de GLP, restando, ao final do período, cerca de dois cilindros subsidiados não utilizados. Assim, os revendedores entram em um acordo com a família que não chegou a utilizar a totalidade de sua cota de botijões subsidiados para revendê-los, ao preço de mercado, enquanto que aquelas famílias recebem normalmente o benefício em suas contas bancárias no mês seguinte. Estuda-se a proposta de retirar o subsídio a partir do décimo cilindro retirado, no período de um ano. Do mesmo modo, vem se analisando a opção de substituição dos cilindros de 14,2 kg por cilindros de 5 kg nas áreas rurais, dado o valor menor deste último vasilhame.

Apesar de algumas críticas apontarem que o custo de manter esse mecanismo de controle e repasse público de subsídios é maior que o montante de subsídios efetivamente distribuído, o programa PAHAL vem apresentando resultados positivos.

O DBTL controla o pagamento de subsídios de GLP transferindo os fundos diretamente para a conta bancária do beneficiário cadastrado, removendo a possibilidade de uso indevido de subsídios⁵⁶. Ademais, como há melhor direcionamento do subsídio, o encargo de subvenção para o Governo acaba por se reduzir. Problemas relacionados à compra ilegal de GLP subsidiado por estabelecimentos comerciais (como restaurantes, fábricas e grandes empresas) foram reduzidos, uma vez que o banco de dados digital de consumidores de GLP auxilia a identificação de "consumidores-fantasma" e conexões ilegais, bem como outras irregularidades, como residentes com acesso a gás canalizado utilizando contas para obtenção de subsídios ao GLP. O PAHAL possibilitou, também, melhor controle de revendedoras, uma

⁵⁶ Todos os consumidores que usam cilindros de GLP receberão subsídio em dinheiro para comprar doze cilindros de 14,2 kg ou 34 recargas de 5 kg. A quantia de dinheiro, que é igual à diferença entre a taxa subsidiada e o preço de mercado, é transferida automaticamente para a conta bancária do consumidor quando ele faz a primeira reserva para um cilindro. Quando o consumidor recebe o cilindro, outro subsídio antecipado é transferido para a conta bancária.

vez que também devem ser cadastradas e registrar toda a movimentação de retirada dos botijões.

A necessidade de registro da identificação Aadhaar e a obrigatoriedade de informar uma conta bancária resultaram em melhor identificação (cruzamento de dados) e direcionamento dos consumidores, coibindo fraudes de duplicação. As agências bancárias também se beneficiaram do processo, uma vez que diversas contas bancárias inativas foram reativadas. Tal situação revelou-se oportuna para eventual criação de novos programas sociais dado que estaria disponível uma rede de repasse de benefícios e controle de usuários cadastrados.

Além do planejamento e rigor administrativo, o PAHAL vem demonstrando a importância de comunicação clara e da transparência quando se trata de mudanças nos subsídios. Há um projeto de renúncia voluntária com vistas a encorajar a saída de famílias, com melhor situação financeira, do programa. Cada consumidor que desiste do subsídio transfere o direito de compra de GLP subsidiado a um novo consumidor de baixa renda. Com isso, promove-se não somente a implantação de um sistema tecnológico de controle e repasse de renda, mas a conscientização da população em relação ao consumo energético e as questões sociais. De fato, o objetivo do governo indiano não foi eliminar os subsídios, mas direcioná-los efetivamente para os beneficiários pré-determinados, reduzindo, assim, os custos do programa.

7. Indonésia

Combustíveis tradicionais de biomassa, incluindo a lenha, continuam sendo relevantes consumo residencial na Indonésia, representando, em 2014, aproximadamente 70% do consumo total de energia das famílias (Ministério da Energia e Recursos Minerais *apud* Toft *et al.*, 2016). Verifica-se, também, que algumas famílias, incluindo grupos de renda mais alta, utiliza diferentes tipos de energéticos para cocção, como GLP, além da biomassa.

Em 2007, o Governo da Indonésia iniciou um programa de conversão do uso de querosene, principalmente na cocção, para GLP. O programa tinha por objetivo reduzir o subsídio direcionado ao querosene, não somente devido ao ônus para as finanças públicas, mas também para evitar que o querosene fosse desviado ilicitamente para outras áreas da economia e contrabandeado para fora do país.

Todos os cidadãos que cumpriram os requisitos do programa tinham o direito de receber gratuitamente um "pacote inicial", consistindo de um cilindro de GLP de 3 kg, um

fogão, uma mangueira e um regulador. A empresa estatal de petróleo e gás natural, Pertamina, foi encarregada de implementar o programa. O cilindro de 3 kg de GLP é subsidiado, porém não na mesma medida em que o querosene. Mesmo estando disponíveis para compra, vasilhames de GLP com capacidade superior a 3 kg não recebem subsídio. Os governos regionais na Indonésia estão autorizados a regulamentar o preço de varejo do GLP nas respectivas regiões para acomodar custos adicionais para o transporte, levando a variações no preço do GLP de acordo com a localidade de revenda.

Os cilindros de GLP de 3 kg, direcionados preferencialmente – mas não exclusivamente - para as famílias de baixa renda participantes do programa de conversão de querosene para GLP são subsidiados pelo Governo. Já os cilindros de GLP de 12 kg para uso doméstico não são oficialmente subsidiados, mas, devido a políticas de controle preços do governo, a estatal PT Pertamina, vende-os a um preço abaixo do valor de mercado.

Para tentar reduzir perdas, a estatal adotou, a partir de 2014, um plano de recuperação de custos, resultando em aumento de preço dos cilindros de 12 kg. Todavia, isto acaba por incentivar a demanda do vasilhame subsidiado de 3 kg. Quanto maior o intervalo de preços entre o vasilhame de GLP de 3 kg e o de 12 kg, maior a propensão de famílias com maior poder aquisitivo migrar para o consumo de GLP de 3 kg, demonstrando que grupos de renda mais alta acabam por se beneficiar do regime de subsídios quando não há um direcionamento efetivo da política para um público-alvo (famílias de baixa renda).

8. Peru

Em 2013, o Ministério da Energia e Mineração lançou o "*Fondo de Inclusión Social Energético*" (FISE), com objetivo de promover o acesso ao GLP para famílias de baixa renda, em substituição a outros combustíveis utilizados para cocção, como a lenha e o querosene. O mecanismo do programa consiste na distribuição de um kit de cozinha com fogão, regulador, mangueira e um cilindro de GLP de 10 kg, além da distribuição mensal de um valor⁵⁷ (cerca de US\$ 5,70) para a compra de um cilindro de 10 kg de GLP. O programa atraiu grande interesse nas regiões rurais onde a lenha é a principal fonte de energia.

Entre os critérios de elegibilidade do FISE incluem o consumo mensal médio de eletricidade e renda familiar. Em 2014, o número de beneficiários do FISE foi estimado em 3,5

⁵⁷ Um voucher é fornecido aos beneficiários através do código numérico em sua conta de eletricidade, podendo ser resgatado através de telefones celulares. Os beneficiários de subsídios podem resgatar seu subsídio por até dois meses, e o GLP deve ser comprado através de um revendedor de GLP credenciado.

milhões de pessoas (cerca de 710 mil famílias), e sua implantação foi acompanhada por uma campanha de comunicação dirigida aos beneficiários pretendidos (Toft *et al.*, 2016). Entretanto, como as informações (para os critérios de elegibilidade) são declaratórias, há a possibilidade de ocorrência de fraudes, com a compra de GLP destinado a uso residencial sendo revendido a preço comercial/industrial.

9. República Dominicana

Durante os anos de 2005 a 2008, a República Dominicana promoveu uma reforma destinada a eliminar progressivamente os subsídios generalizados à gasolina, ao diesel e ao GLP. Em 2008, visando combater efeitos adversos de uma série de choques internos e externos⁵⁸, o Governo aumentou as despesas de assistência alimentar, bem como os subsídios para a energia e os transportes públicos, o que, combinado com a queda das receitas com a redução da atividade econômica, levou a um aumento do déficit fiscal. Dadas as dificuldades de recentes, o governo embarcou em um programa para reduzir o déficit primário e melhorar a qualidade das despesas, removendo os subsídios generalizados de GLP.

Parte dessas economias foi utilizada para dar subsídios específicos sob a forma de reembolsos em dinheiro para famílias de baixa renda (cerca de 40% - excluindo uso industrial, hoteleiro e de restaurantes), a fim de compensar o aumento do custo do consumo mensal de GLP para cocção (*Bonogas-Hogares*) e para utilização de GLP em transporte público (*Bonogas-Choferes*), especialmente os táxis, buscando amenizar o aumento das tarifas.

A introdução de Bonogas promoveu economias significativas: custo para o subsídio de GLP, que entre 2004 e 2008 registrou uma participação média de 0,5% do PIB, passou para 0,13% do PIB em 2009.

10. Tailândia

Em 2012, o governo da Tailândia iniciou uma política de fornecimento de GLP subsidiado direcionado para famílias de baixa renda e para pequenas empresas. As famílias são elegíveis para o benefício, caso possuam uma ligação de energia não superior a 5 amperes de corrente e consumam menos de 90 kWh de eletricidade em média por mês.

⁵⁸ Dente os efeitos adversos, destacam-se: (i) elevação dos preços internacionais de alimentos e petróleo combinados com quatro tempestades tropicais que afetaram a produção agrícola durante o primeiro semestre de 2008; (ii) aumento da inflação doméstica com redução da atividade econômica; (iii) efeitos da desaceleração da economia global na república Dominicana, especialmente em relação ao seu principal parceiro comercial, os Estados Unidos.

O consumo de GLP é limitado a 18 kg a cada três meses. Os beneficiários devem utilizar seus telefones para enviar uma mensagem SMS com um código de identificação pessoal e um código de seis dígitos que identifique o fornecedor do qual eles comprarão GLP. Se os detalhes estiverem corretos, eles recebem uma confirmação dos dados e um código de seis dígitos. Ao comprar o GLP, os beneficiários enviam o mesmo número de texto, incluindo o código da marca de gás que estão comprando e o código do volume do cilindro de GLP. Em retorno, eles recebem uma mensagem confirmando o volume do cilindro, a quantia do subsídio que estão recebendo e o montante remanescente de GLP subsidiado que eles podem comprar. O GLP subsidiado só pode ser adquirido em revendedores participantes do programa.

De acordo com Kojima, (2016), o sistema não foi bem sucedido, tendo registrado apenas 400 mil beneficiários de uma população elegível estimada de oito milhões de compradores. Foram registrados problemas na identificação efetiva dos beneficiários e percepções de que o sistema de registro e compra de GLP é muito oneroso e inflexível. Outro obstáculo à reforma está associado à estrutura do mercado de GLP da Tailândia, onde são praticados diferentes preços do GLP para diferentes categorias de consumidores, levando à distorções econômicas, com o volume de GLP do grupo de menor custo sendo ilegalmente revendido para os grupos de maior custo.

3.4.1.3. Considerações sobre as experiências internacionais de programas de acesso a consumo para baixa renda

O GLP exerce papel importante no uso energético da sociedade como um todo, abastecendo os domicílios de diversas classes socioeconômicas, não se restringindo às camadas mais baixas. Ao analisar o impacto das políticas de subsídio de combustível de GLP, é necessário contextualizar cada caso à realidade do país, diferindo tanto o projeto de política social como na cobertura da população alvo. Todavia, os exemplos apresentados têm como premissa a otimização dos recursos disponíveis para o incentivo, buscando direcionar o benefício ao usuário final.

De maneira geral, os subsídios foram particularmente efetivos na mudança da utilização de combustíveis de biomassa sólida (como lenha e carvão vegetal) para o GLP, principalmente em ambiente urbano. De fato, a penetração do GLP é mais concentrada em áreas urbanas, onde há maior facilidade de acesso ao combustível pelas famílias, além de menor acesso à lenha.

Apesar da diversidade socioeconômica, regulatória e cultural nas diversas experiências internacionais analisadas, é possível identificar algumas barreiras comuns à introdução e utilização do GLP, tais como: a baixa densidade de população-alvo de GLP; poder de compra baixo; a necessidade de crédito inicial para promover a transição para o GLP⁵⁹; tamanho inadequado do cilindro; falta de cultura de segurança e má execução de regulamentos; concorrência de fontes de energia substitutas mais baratas; política energética do Estado inadequada para estimular o desenvolvimento do GLP; insuficiência de redes de distribuição de GLP em áreas rurais remotas. Entretanto, a interconexão entre essas variáveis é complexa e fatores como subsídios podem modificar sua importância relativa.

Os países com maior volume de subsídios são aqueles onde os subsídios têm alcance universal, beneficiando, de maneira desproporcional, as classes média e alta que têm maior possibilidade de acesso e poder aquisitivo para o consumo de GLP. Neste sentido, um mecanismo de subsídio amplo beneficia em menor proporção a população de mais baixa renda, residente em áreas rurais ou isoladas. Por conseguinte, é estratégico reduzir o número de pessoas que recebem subsídios e atingir de forma mais eficaz as famílias de baixa renda, limitando o desvio para outras necessidades ou outros grupos (por exemplo, através do mercado ilegal).

A adoção de programas de transferência direta de renda direciona melhor os recursos, focalizando os gastos em famílias de baixa renda, tornando o gasto mais eficiente. As transferências de recursos podem ser incluídas como parte de um programa integrado e abrangente de redução da pobreza, ou, de maneira mais direcionada, como subsídios específicos para aquisição de GLP, como os existentes na Índia, em El Salvador (com um cartão eletrônico destinado exclusivamente a esse fim) e no Peru (com cupons de GLP concedidos a pessoas com consumo de eletricidade muito baixo).

Uma vez que o custo de compra dos cilindros de GLP pode se constituir em uma barreira para a adoção de GLP entre famílias pobres que não têm renda para fazer um pagamento antecipado, uma possibilidade seria a promoção do uso de cilindros menores. Além de ter um menor custo de compra e recarga, pequenos cilindros são mais fáceis de transportar, algo relevante para clientes que precisam levar os cilindros para lojas de varejo para reabastecimento. Pequenos cilindros, no entanto, tornam o GLP mais caro em uma base unitária

⁵⁹Um dos grandes desafios na adoção do GLP como energético para cocção é de como reduzir a barreira de entrada para novos usuários, especialmente para o primeiro usuário que precisa adquirir o equipamento necessário (cilindro de GLP, fogão, regulador e mangueira).

e representam um maior desafio para a manutenção, reparo e substituição. Outro tipo de subsídio consiste em ajudar com os custos iniciais (fogão, cilindro, instalação), seja fornecendo-os gratuitamente, reduzindo o preço de compra ou oferecendo a opção de pagamento em parcelas. Esta última opção está sendo testada no Equador, onde o governo está introduzindo fogões de indução e o pagamento é feito através da conta de eletricidade em doze parcelas mensais. O fogão pode ser comprado em qualquer loja de varejo e a importação de fogões não está sujeita a tarifas.

Outros fatores precisam ser considerados além da questão da acessibilidade ao energético/política de subsídios. Devem ser promovidas campanhas de conscientização e estratégias de comunicação (buscando informar as pessoas sobre as medidas de mitigação que o governo pretende implementar em vez de subsídios) capazes de fornecer ao governo apoio para a reforma, explicando as razões e os benefícios a serem obtidos para a população. Um exemplo é a iniciativa "Give it Up" na Índia, que é essencialmente uma ampla campanha de comunicação, incentivando as famílias mais ricas a deixarem de comprar voluntariamente GLP. A partir do momento em que uma família opta por não mais receber o benefício, esse é automaticamente transferido à uma família de baixa renda. O programa, que conta com apoio público de pessoas e empresas influentes em toda a Índia, registrou até abril de 2016 a adesão de cerca de 10 milhões de pessoas.

3.4.2. Delimitação do público-alvo

Uma das perguntas contidas no questionário enviado a diversas entidades/instituições solicitava manifestação sobre se "3.1 - O público alvo do programa deve ser restrito às famílias de baixa renda ou a todos os consumidores?". As respostas recebidas estão sintetizadas a seguir.

Abragas, IBP e MPDG opinaram que as "famílias de baixa renda" devem ser o público alvo. O IBP acrescenta que o benefício pode ser "(...) por meio de contribuição direta do governo, mediante apresentação de conta cheia à famílias cadastradas." Já o MPDG pondera não ser "(...) viável estender o subsídio à população de classe média e classe alta".

No mesmo sentido manifestou-se a Consigaz que complementa que "deve ser por famílias de baixa renda, pois o impacto financeiro para estas é mais sentido". Este manifestante alerta, contudo, para a importância de se " (...) definir o que seria baixa renda para fins deste programa, uma vez que para poder ter efetividade deve ser consideravelmente abrangente".

O Sindigás apontou que "(...) *o incentivo, se existente, deveria ser destinado somente aos menos favorecidos (...)*" e acrescentou que trata-se de "(...) *política de Governo e o Sindigás não defende qualquer forma de aplicação de política pública*". Apresentou, porém, algumas considerações relacionadas a medidas que tem por foco "*incentivar o uso de GLP nas camadas sociais menos favorecidas ou defender o mercado, todo, de oscilações de preços*".⁶⁰ Nesse mister, classificou o caso brasileiro como "*menos virtuoso*", expondo ainda que:

"Os casos menos virtuosos são similares ao brasileiro, são casos nos quais o incentivo é generalizado, seja por uso, seja por embalagem, e tem baixo custo de fiscalização, mas tem alto custo de aplicação.

(..)

No caso brasileiro, temos um sistema que privilegia o GLP destinado à comercialização em embalagens de até 13kg e 75% dos recursos são destinados a famílias que não necessitam de qualquer incentivo.

(...)

Ao caso brasileiro, devemos ainda somar o fato de que cria uma esquizofrênica reserva de mercado, na qual a Petrobras exerce um subsídio cruzado que a faz perder bilhões de dólares pela reserva de mercado. (...). E destacamos que isto deve-se ao fato de que o subsídio não é governamental, para todo e qualquer produtor/importador, mas executado às custas de empresa de capital aberto".

Finalizou sua manifestação indicando a importância de se definir "(...) *de que estamos protegendo a população, de 'solavancos' ou de 'um produto com preço inacessível'*. *Este segundo caso somente ocorre para camadas sociais menos favorecidas.*"

Servgás e Usegás não responderam diretamente à pergunta, mas indicaram "(...) *forma de se controlar o acesso a um preço diferenciado do produto somente às famílias de baixa renda (...)*, contempladas na seção 3.5.1 deste Relatório.

A Petrobras indica que:

"Embora a criação de um programa de subsídio esteja no âmbito do desenvolvimento de políticas públicas, as melhores práticas indicam que tal programa deveria ser restrito às famílias de baixa renda como uma forma de ganho de eficiência. A prática de preços diferenciados e inferiores no segmento residencial oferece benefício a todos os consumidores deste segmento, incluindo, além das famílias de baixa renda, aquelas cuja renda é capaz de absorver os custos com o consumo do

⁶⁰ As considerações apresentadas pelo manifestante, no que se refere aos casos e opções de medidas que poderiam ser adotadas estão contempladas na seção 3.5.1 deste Relatório, e também podem ser consultadas na planilha 1, do Anexo III.

produto. A criação de um programa restrito às famílias de baixa renda permitiria menor custo que um de abrangência geral, contribuindo para sustentabilidade da proteção à camada da sociedade que de fato precisa ser subsidiada".

A EPE manifestou-se no sentido de indicar desafios e alternativas relacionados a implementação de subsídios específicos. Segundo sua manifestação, o principal desafio "(...) *é garantir que ele atinja os beneficiários pretendidos e limitar o transbordamento para outras necessidades ou outros grupos.*" Em sua ponderação sobre o assunto, expõe, *in verbis*:

"Entende-se que, ao subsidiar todos os consumidores, além de uma enorme distorção econômica (mudança de preços relativos dos combustíveis) o custo do controle, fiscalização e distribuição seria um grande desafio. Uma alternativa é enviar o subsídio a algum grupo de agentes (produtores e importadores ou distribuidores, por exemplo) com objetivo de que esse incentivo chegue ao consumidor. Ainda assim, o resultado esperado é uma distorção nos preços em favor do GLP. O custo é elevado em função da universalização do subsídio. Porém, reduz-se o custo de operacionalização. Uma política de subsídio direcionada para a população de baixa renda contribui para uma lógica social/distributiva, sem distorcer os preços relativos na economia, mas apenas em camadas mais suscetíveis à substituição do GLP pelo uso de lenha – que pode trazer danos à saúde e ao meio ambiente".

A EPE finaliza sua manifestação indicando que como a população de baixa renda constituiu uma "(...) *camada da sociedade já mapeada por outros programas sociais, não há custo de identificação, apenas de operacionalização/controle de subsídio.*" Expõe ainda ser "(...) *interessante quantificar e avaliar o custo de implementação e controle de todas as possibilidades vislumbradas para esse subsídio destinado/direcionado à população de baixa renda.*"

Assim, a maior parte das respostas seguem no sentido de que um programa de garantia de acesso ao consumo de GLP no segmento residencial deve ser restrito somente às famílias de baixa renda.

3.4.3. Potenciais Fontes de Recursos

Incrementou-se o questionamento às instituições para mapear as possíveis fontes de recursos que poderiam ser utilizadas para viabilizar um programa de acesso ao GLP (pergunta 3.2). A opinião dos entrevistados está exposta, sucintamente, a seguir.

O Cade informou que essa pergunta está fora de sua competência. A Asmirg-BR e a Consigaz não apresentaram resposta a esta pergunta, embora tenham contribuído nas demais.

Abragas expos que este quesito deve ser "(...) *uma decisão de governo*" que deverá utilizar "*recursos federais*". Desse modo, o "(...) *governo federal é quem determina a fonte que terá recurso disponíveis para sustentar o programa.*" Expõe que, "(...) *a elevação de preços no GLP, contribuirá e muito, para o aumento de arrecadação de impostos em especial o ICMS.*" No seu entendimento, "(...) *são necessárias políticas econômicas (...) de incentivo à eficiência, (...)*" e que visem ao aumento da renda. Considera que:

"(...) é importante que o programa de incentivo seja: (i) sustentável do ponto de vista do orçamento público; e (ii) limitado temporalmente, até que a população de baixa renda se insira no mercado como agente gerador de riqueza e passe a adquirir o GLP pagando o valor de mercado."

Para o Sindigás, qualquer medida que se pretenda adotar deve utilizar o PIS/Cofins e a Cide e ser aplicado "(...) *a todo e qualquer importador/produtor e não somente à Petrobras*". Segundo sua manifestação:

"As fontes e caminhos de aplicação devem ser PIS/COFINS e a CIDE, sendo que no caso da CIDE especificamente esta foi criada para amortecer "picos e vales" de preços dos produtos no mercado nacional, e utilizada, sem transparência e previsibilidade em certos momentos".

Servgás e Usegás apresentaram repostas similares no sentido de que eventual programa a ser criado "*deveria ser autossustentável*", para não "*se criar mais artificialidades*". Em suas palavras:

"(...) esse subsídio às famílias de baixa renda deveria compor o preço do GLP final para todos os demais usos, pois pelos grandes números do Programa de Bolsa Família, temos cerca de 15 milhões de famílias cadastradas ao passo que são vendidos algo em torno de 30 a 33 milhões de recipientes de GLP, por mês, ou seja, hoje se dá o dobro do subsídio necessário."

Acrescentaram que, outra forma "(...) *de minimizar o impacto no preço final ao consumidor seria a redução da alíquota do ICMS incidente sobre o GLP, porém isso, na atual situação do país, é muito difícil de ser viabilizado*".

De acordo com a Petrobras, "*(...) a criação de um programa de subsídio está no âmbito do desenvolvimento de políticas públicas. Nesse sentido, caberia aos Poderes Executivo e Legislativo a proposição e definição da origem desses recursos*".

O IBP indica como fonte de recursos o orçamento federal.

O MPDG informa que de modo geral, "*(...) os recursos viriam do Orçamento Geral da União*" e cita a Cide Combustíveis com fonte específica. Acrescenta, contudo, que além de refletir sobre fontes de recursos para viabilizar um programa:

"(...) há de se ter em vista a “regra do teto dos gastos” introduzida pela EC 95, que, de forma simplificada, limita o crescimento das despesas da União à inflação observada no ano anterior. Desta forma, encontrar uma fonte de financiamento para o programa a ser criado não é condição suficiente para, do ponto de vista orçamentário, viabilizar sua criação".

Para a EPE, além da Cide,

"(...) poder-se-ia avaliar a possibilidade de utilizar parte da receita das Participações Governamentais, mais especificamente, dos recursos alocados no Fundo Social para complementação de parte dos subsídios (um dos objetivos do fundo é: 'constituir fonte de recursos para o desenvolvimento social e regional, na forma de programas e projetos para o combate à pobreza e o desenvolvimento de setores como educação, cultura, saúde pública, ciência e tecnologia e meio ambiente')".

A EPE complementa indicando que outro modo "*(...) de garantir o acesso ao GLP por camadas mais baixas seria a redução de tributos (...)*" que poderia ser feita pelo Governo Federal (por meio do PIS/Cofins incidente sobre o GLP) ou pelas Unidades Federativas (no caso do ICMS).

De modo geral, a maior parte das respostas encaminhadas indicam que eventual programa de garantia de acesso ao consumo de GLP no segmento residencial deveria ser custeado com a utilização de recursos públicos. Boa parte das respostas, sugere a utilização de tributos federais ou estaduais como fonte de recursos. Alguns alertam ainda, para questões relativas à sustentabilidade do programa a ser implementado. O MPDG alerta para o fato de que "*encontrar uma fonte de financiamento para o programa a ser criado não é condição suficiente para, do ponto de vista orçamentário, viabilizar sua criação*", tendo em vista "*a regra do teto dos gastos*” introduzida pela Emenda Constitucional nº 95/2017.

3.5. Opções de programas de garantia de acesso ao consumo de GLP no segmento residencial

3.5.1. Contribuições recebidas

Conforme discutido na seção 3.4.2, todos agentes envolvidos concordam que um programa de garantia de acesso ao consumo de GLP no segmento residencial não deveria ser universal, principalmente devido ao alto custo e às potenciais distorções que tal benefício causa. De acordo com as contribuições recebidas pelo subcomitê, pode-se depreender um entendimento uniforme de que, caso um programa seja implementado, ele deva ser direcionado às famílias de baixa renda ou menos favorecidas.

No questionário respondido pelas partes interessadas, as seguintes possibilidades foram sugeridas:

De acordo com o Sindigás, o governo pode elaborar uma política de incentivo ao uso do GLP para os menos favorecidos, como também defender o mercado todo de oscilações de preços.

Para os menos favorecidos, o Sindigás recomenda um sistema de créditos a ser utilizado no momento da compra: *“dispondo de cadastro de favorecidos qualificados criar ferramenta para que os mesmos (os menos favorecidos) recebam seus créditos periodicamente e somente possam exercer este direito no momento da compra”*.

O sindicato cita alguns casos, como o programa *“Luz para todos”, onde critérios de acesso são aplicados para que os beneficiários sejam ‘cirurgicamente’ selecionados.* Menciona o exemplo colombiano, no qual um aplicativo móvel é utilizado para que o cliente tenha acesso a um abatimento: *“No caso colombiano teremos a aplicação de um APP (aplicativo de celular) em um “smartphone” (telefone celular com tecnologias avançadas e com programas executados em um sistema operacional parecido com o de computadores pessoais) o qual permite que na compra o consumidor já tenha abatido do seu valor de compra o incentivo acumulado*”. Também faz alusão ao caso indiano, no qual o consumidor qualificado é reembolsado, em parte, pela compra do GLP. No exemplo do programa indiano, com a utilização de *“informações do consumidor (algo similar ao CPF) atrelado a conta bancária, o consumidor qualificado recebe em sua conta o valor a ser reembolsado, a cada compra de GLP”*.

Sobre as oscilações de preços, o Sindigás recomenda uma transferência de recursos aos produtores/importadores para que o preço do GLP não se eleve no caso de aumento dos preços internacionais. Segundo este sindicado:

“aplicar fórmula que transfira aos importadores/produtores, um volume de recursos, igual para todos, por tonelada de produto produzido/importado, no intervalo de tempo desejado, para que o produto, todo ele, seja protegido de oscilações abruptas. Jamais deve-se aplicar esta fórmula para as embalagens de até 13kg, pois embalagens maiores são usadas, igualmente, em uso residencial. Mesmo que se segregue para embalagens, dever-se-ia distribuir os recursos governamentais (jamais de empresa de capital aberto) para todos os produtores/importadores”.

Sugere ainda o uso de uma fórmula paramétrica que aplique a Cide quando o valor da molécula importada varie muito de um mês para o outro:

“Incentivos via CIDE, ou outra ferramenta, que devem ser aplicados a toda molécula produzida ou importada de GLP para o mercado brasileiro. Desta forma, o GLP estaria livre de oscilações e os gatilhos estariam fixados sobre dados de uma fórmula parametral, algo como: aplicação de CIDE em um valor percentual arbitrado, aplicado sobre a paridade de importação calculada por organismos credenciado para todo o volume comercializado por importador/produtor sempre que no mês anterior o valor médio da paridade de importação exceda, por exemplo, 15% do valor médio do mês imediatamente anterior. Existem fórmulas mais dinâmicas, com parâmetros diários ou semanais, depende do impacto desejado”.

A Servgás e a Usegás, por sua vez, sugerem a concessão de um crédito aos detentores do cartão Bolsa Família utilizando, para isso, o pagamento com o referido cartão:

“Uma forma de se controlar o acesso a um preço diferenciado do produto somente às famílias de baixa renda, seria através do crédito do subsídio no cartão bolsa família e através de equipamentos de pagamento por cartão, acompanhar-se a efetiva compra do GLP por portadores desse cartão, eliminando-se assim o preço diferenciado aos demais proprietários de recipientes abaixo de 13 quilos que não tem necessidade de tal subsídio”.

Estas entidades sugerem, ainda, que exista um preço único praticado pela Petrobras, e que a empresa repasse o valor correspondente ao consumo das famílias do Programa Bolsa Família como crédito na compra de produto: *“teríamos um preço único praticado pela Petrobras, que repassaria o valor correspondente às 15 milhões de famílias para o Governo*

creditar nos cartões dos beneficiários que por sua vez, deverão usar esse crédito na compra do produto”.

Outra sugestão seria a redução da alíquota de ICMS incidente sobre o GLP: “Outra forma de minimizar o impacto no preço final ao consumidor seria a redução da alíquota do ICMS incidente sobre o GLP, porém isso, na atual situação do país, é muito difícil de ser viabilizado”.

A Petrobras sugere um programa nos moldes do Programa Bolsa Família: “a criação de um programa de subsidio está no âmbito do desenvolvimento de políticas públicas. Nesse sentido, ressalta-se a vasta experiência do governo na implementação de programas sociais nos moldes, por exemplo, do bolsa família”.

Figura 16- Síntese de sugestões recebidas

| Sugestões de programa de garantia de acesso ao consumo de GLP no segmento residencial |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> - Crédito no momento da compra (aplicativo de celular como na Colômbia). - Reembolso na conta no ato da compra (exemplo Índia). - Transferência de recursos aos produtores/importadores para controlar oscilações de preços. - Crédito no cartão Bolsa Família. - Crédito na compra do produto, com a Petrobras repassando o valor correspondente aos beneficiários do programa Bolsa Família. - Redução de alíquota de ICMS sobre o GLP. - Programa nos moldes do Programa Bolsa Família |

Fonte: Elaboração própria a partir das respostas aos questionários.

Basicamente, diante do exposto, o principal desafio para a implementação de subsídios específicos é garantir que ele atinja os beneficiários pretendidos e limitar o transbordamento para outras necessidades ou outros grupos. Entende-se que, ao subsidiar todos os consumidores, além de distorção econômica (mudança de preços relativos dos combustíveis) o custo do controle, fiscalização e distribuição seria um grande desafio.

Uma política de subsídio direcionada para a população de baixa renda contribui para uma lógica social/distributiva, sem distorcer os preços relativos na economia, mas apenas

em camadas mais suscetíveis à substituição do GLP pelo uso de lenha – que pode trazer danos à saúde e ao meio ambiente. De qualquer maneira, para a adoção de uma política pública é necessária a definição do objetivo e sistematização de sua implementação, com análise do seu alcance, sua eficiência e sua eficácia, além de seus custos de implementação, coordenação, controle e fiscalização.

3.5.2. Opções de política social

Para elencar as opções de políticas sociais, foram consideradas as contribuições recebidas pelas partes interessadas, assim como as experiências internacionais, detalhadas na seção 3.4.1. Ademais, os integrantes do subcomitê se reuniram com diversos agentes para conhecer os possíveis problemas e potenciais soluções que maximizem o bem-estar da sociedade, minimizando as distorções no mercado de GLP, bem como para estimar o custo de cada política ou programa.

A seguir estão elencadas as análises de cada opção de desenho de política social:

Uma possibilidade seria a redução da carga tributária para o GLP. A Servgás e a Usegás recomendaram a redução da alíquota de ICMS sobre o GLP. Impostos estaduais não são responsabilidade/competência da União, logo não podem ser alteradas pelo CNPE. Ademais, deve-se ressaltar que uma redução de impostos sobre uma fonte de energia específica pode causar distorções na composição da demanda energética.

Uma redução da carga tributária para todo o consumo de GLP poderia, por exemplo, impedir a entrada de fogões elétricos. Do ponto de vista ambiental e social, talvez fosse melhor incentivar a venda de fogões elétricos associados à venda de painéis solares em regiões remotas e/ou empobrecias.

Uma via similar seria a redução da carga tributária para o GLP em determinados segmentos. A redução da carga tributária poderia, por exemplo, incidir somente sobre os botijões até 13 kg, assumindo que esse é majoritariamente aplicado no uso residencial. Isso seria uma política cara, já que o Estado renunciaria parte da arrecadação do que atualmente supera 70% do volume de GLP comercializado no País, e incorreria em custos de controle para evitar, por exemplo, evasão fiscal.

Poder-se-ia avaliar a hipótese de redução de PIS e Cofins sobre a venda de GLP para consumidores de baixa renda. Novamente, a aplicação específica parece dificultar o

direcionamento, sendo necessária uma análise mais detalhada sobre os gastos com controle, fiscalização e distribuição.

Outra alternativa seria conceder um benefício extra a todos os portadores de um cartão Programa Bolsa Família. O Programa Bolsa Família consiste na disponibilização mensal de um montante em dinheiro para uma família de baixa renda. Esses recursos podem ser sacados com um cartão pessoal. O valor é de livre uso pelos recipientes e, segundo o MDS, é usado principalmente para educação e alimentação, sendo, em média, de R\$ 180,00 por família. A concessão de um valor monetário para cada família é a solução operacionalmente mais simples, dado a existência do Cadastro Único e do cadastro do programa. A Petrobras, conforme mencionado anteriormente, recomendou um programa nos moldes do Programa Bolsa Família.

Operacionalmente poder-se-ia proceder da seguinte forma: mensalmente, o beneficiário levaria um comprovante de compra de botijão ao responsável pelo recadastramento do programa, que validaria o documento, o que faria com que um percentual do valor da compra, por exemplo, 30%, fosse depositado junto com o principal do benefício, com limite superior de, por exemplo, R\$ 20,00 por mês. Dessa forma somente famílias de baixa renda receberiam esse benefício, e não existiria um custo extra significativo para controlar possíveis desvios de finalidade ou compras com outros intuítos, como a revenda pelos receptores do benefício. Entretanto, essa solução não garante que a substituição do GLP por outras fontes mais nocivas à saúde ou ao meio ambiente seja mantida, tendo em vista que a concessão de um benefício monetário poderá ser utilizada para outros usos, em detrimento ao interesse da sociedade. Todavia, conforme citado anteriormente, segundo o MDS, os recursos do Bolsa-Família são utilizados prioritariamente em alimentação e educação, o que comprovaria o “bom uso” dos recursos destinado às famílias de baixa renda. Além disso, existem pessoas de baixa renda que não estão cadastrados no Programa Bolsa Família. Essas pessoas poderiam optar pela utilização de outras fontes energéticas mais nocivas à saúde devido ao aumento de preços do GLP.

O Sindigás sugeriu a concessão de um crédito no momento da compra de um botijão de GLP. Citou o exemplo da Colômbia, em que um aplicativo de celular é utilizado para o controle da concessão do desconto pela revendedora. A Servgás e a Usegás sugeriram a concessão de um crédito diretamente no cartão Bolsa Família para que o desconto seja concedido no ato da compra.

A concessão de um crédito é possível, porém com dificuldades para operacionalização. Segundo informações fornecidas pelo MDS, o cartão Bolsa Família não comporta o armazenamento de informações de crédito de valores no próprio cartão. O cartão é utilizado para sacar recursos disponibilizados mensalmente pela União em agências bancárias ou lotéricas. Muitos portadores do cartão Bolsa Família não têm CPF ou conta corrente em bancos, utilizando o cartão apenas para realizar saques mensais. O mesmo vale para o Cadastro Único do MDS, no qual muitos representantes de famílias não têm identificação (CPF) ou contas bancárias.

Outra dificuldade seria a concessão do benefício pelas revendedoras, que necessitariam ter acesso a algum sistema cadastral para comprovar o direito do requisitante ao benefício. Depois, há a questão do capital de giro das empresas. As empresas venderiam os botijões a um preço subsidiado, mas não há definição de como, onde e em qual momento receberiam o subsídio de volta, de forma a não comprometer seu capital de giro. Ademais, seria necessário determinar o valor do subsídio.

Quanto ao uso de celulares, alguns cidadãos constantes do cadastro único moram em localidades desprovidas de energia elétrica e rede de telefonia móvel. Muitos não possuem telefones celulares capazes de acessar a internet (todavia, informações poderiam ser compartilhadas por SMS⁶¹). As revendedoras também precisariam saber quantos benefícios já foram disponibilizados por pessoa, para evitar fraudes.

A abertura de contas em agências bancárias, exclusivas para recebimento do benefício (em dinheiro, após a realização da compra do botijão), também seria uma possibilidade. Esse benefício poderia se estender para mais pessoas, e não somente aos beneficiários do Programa Bolsa Família. O caso indiano, descrito na seção 3.4.1.2, é similar a essa proposta. Vale lembrar que, na Índia o consumidor qualificado é reembolsado parcialmente pela compra do GLP, recebendo em sua conta o valor referente ao subsídio (Hari, 2016; Sindigás, 2017).

O controle de flutuações de preços internacionais conjunturais ou passageiros foi mencionado pelo Sindigás. Acrescenta-se, ainda, as flutuações cambiais como aspecto que pode alterar significativamente os preços no mercado doméstico. Tais variáveis exógenas tem o potencial de interferir não apenas no mercado doméstico, mas no resultado da política pública com viés socioambiental caso essa não possua previsão de ajustes diante do dinamismo do

⁶¹ O SMS, sigla para *Short Message Service*, é um serviço muito utilizado para o envio de mensagens de texto curtos, através de telefones celulares.

mercado internacional ou da evolução da taxa de câmbio. A transferência de recursos da União para produtores e importadores teria como objetivo controlar flutuações no preço. O controle de flutuações seria possível, mas segundo o próprio Sindigás, seu custo seria elevado para a União. Além disso, esse tipo de subsídio também poderia trazer distorções ao mercado, já que a substituição de outras fontes energéticas (com preços não suavizados) pelo GLP poderia ocorrer em diversos setores, mesmo o GLP não necessariamente sendo a fonte energética mais eficiente.

O sindicato também sugeriu a aplicação da Cide em um valor percentual para financiar essa suavização. No entanto, de acordo com o art. 4º da Lei n.º 10.336/2001, “*a base de cálculo da Cide é a unidade de medida adotada nesta Lei para os produtos de que trata o art. 3º, na importação e na comercialização no mercado interno*”. Desta forma, esta contribuição é cobrada por um valor específico ou *ad rem*, não havendo previsão legal para arbitrar a incidência de um valor percentual. É importante destacar que aplicação dos recursos da Cide é definida na referida Lei, no § 1 do art. 1º:

“o produto da arrecadação da Cide será destinada, na forma da lei orçamentária, ao: I - pagamento de subsídios a preços ou transporte de álcool combustível, de gás natural e seus derivados e de derivados de petróleo; II - financiamento de projetos ambientais relacionados com a indústria do petróleo e do gás; e III - financiamento de programas de infra-estrutura de transportes”.

Neste sentido, ressalta-se que o recurso vislumbrado para subsidiar o GLP já está previsto, mas concorre com outras destinações.

Para a EPE, além da Cide, poder-se-ia avaliar a possibilidade de utilizar parte da receita das Participações Governamentais, mais especificamente, dos recursos alocados no Fundo Social para complementação de parte dos subsídios (um dos objetivos do fundo é: “*constituir fonte de recursos para o desenvolvimento social e regional, na forma de programas e projetos para o combate à pobreza e o desenvolvimento de setores como educação, cultura, saúde pública, ciência e tecnologia e meio ambiente*”).

Uma possibilidade adicional seria avaliar o direcionamento de um subsídio ao fornecedor para a comercialização do P-8, ao invés o controle de preços para botijões de até 13kg. Isso pode acarretar um subsídio mais direcionado ao consumo de famílias de baixa renda. A redução do volume do vasilhame subsidiado pode desestimular população com maior poder aquisitivo de comprar botijões pequenos, devido ao maior volume utilizado por faixas de renda mais elevadas, e ao inconveniente de trocar o botijão mais frequentemente. Todavia, há de se

considerar os custos logísticos no transporte, armazenamento, e manutenção/inspeção, em maiores quantidades, de vasilhames abaixo do P-13.

Outra possibilidade seria a criação de um programa que adiantaria o valor da compra do botijão para as populações de baixa renda através de crédito para compra de um cartão. Esse programa exigiria um banco de dados acessível pelas revendedoras oficiais para funcionar corretamente. Os consumidores de baixa renda receberiam um cartão que pode vir a ser utilizado para retirar gratuitamente um botijão em revendedores oficiais a cada mês ou bimestre (poder-se-ia, por exemplo, entregar um cartão para todos os beneficiários do Programa Bolsa Família, ou, preferencialmente, para todos os responsáveis de família cadastrados no Cadastro Único, gerido pelo Ministério de Desenvolvimento Social). O revendedor realizaria uma consulta ao banco de dados *online*, e daria baixa em um botijão, caso ainda houvesse crédito no cartão. Algum banco oficial (por exemplo, a Caixa Econômica Federal ou o Banco do Brasil) responsável pela gestão desse banco de dados, depositaria um valor pré-combinado para os revendedores. Esse mecanismo busca direcionar um subsídio somente à população de baixa renda, e seu custo operacional deve ser avaliado. Um potencial obstáculo são localidades isoladas, onde o custo de transporte da revendedora seja superior à margem fixada pelo governo.

Alternativamente, propõe-se o encaminhamento do subsídio diretamente ao consumidor de baixa renda, conforme experiência internacional da Índia, indicada anteriormente. Os custos de controle, fiscalização e operacionalização devem ser avaliados, bem como o benefício da realização de registro/cadastro específico com essa parcela da população.

É importante ressaltar, ainda, a posição destacada por Esteves *et al.*(2009), de que *“A atual política de preços, por fim, possibilita a geração de um sistema de incentivos que parece não mais se configurar como o mais adequado à solução dos problemas de acesso das populações de baixa renda ao produto”* permanece bastante atual, à luz das discussões apresentadas. Ademais, esclarecem Esteves *et al.*(2009):

“Essa prática de preços diferenciados para os preços ao produtor de GLP não parece ser a mais adequada para cumprir o objetivo de promover preços mais baixos de GLP em recipientes de 13 kg para a população de baixa renda na medida em que os preços menores são estabelecidos na comercialização de GLP entre os produtores e os distribuidores, aos quais são acrescidas margens brutas das atividades de distribuição e de revenda, o que não garante modicidade dos preços ao consumidor final”.

Por fim, vale indicar que, de acordo com o MDS, de modo geral, uma das maiores dificuldades enfrentadas na implementação e monitoramento de uma política social é conseguir articular todos os atores necessários para que a política implementada seja eficaz, efetiva e sustentável. Segundo o Ministério, esta é uma dificuldade que se ressalta na realidade do Brasil, uma vez que o país possui dimensões continentais e enorme diversidade cultural e regional.

Além disso, o MDS aponta que, geralmente, a formulação de uma política pública acontece em esfera distinta da vivida pela população atingida pela política, o que pode gerar ideias que não reflitam a necessidade ou o perfil do público alvo. Desse modo, para que a ação pública tenha melhores resultados é necessário conhecer a realidade da população alvo o que, ao mesmo tempo, é um grande desafio, especialmente para o governo federal.

Este desafio ressalta a importância da capacidade de articulação entre as diversas esferas do governo como elemento importante a ser considerado na elaboração do desenho de uma política social. O MDS aponta que uma ação articulada entre governo federal, estados e e municípios faz com que as ações desenhadas em uma esfera de poder estejam em coerência com as demandas da população e as necessidades locais.

3.5.3. Cenários de custos associados à política social

Os custos associados a uma possível política social que permita o acesso ao consumo de GLP por famílias de baixa renda dependem de diversos fatores, tais como: o tamanho do público alvo da política social, o valor a ser transferido por família, os custos de implementação, monitoramento, operação, fiscalização, entre outros.

A Figura 17 apresenta os custos estimados anuais referentes ao montante de transferência de recursos, no âmbito de uma política social, tendo como variáveis o público alvo e o valor a ser transferido por mês. As informações do número de famílias brasileiras classificadas de acordo com a renda *per capita* foram extraídas do Cadastro Único de Programas Sociais. As linhas representam a variável renda mensal *per capita* das famílias, com valores que vão desde R\$ 5 até acima de R\$ 200. Já as demais colunas simulam o benefício mensal a ser pago por família, de R\$ 2 a R\$ 20. A base cadastral utilizada possuía 26,78 milhões de famílias inscritas.

Figura 17 – Custos estimados anuais de política social de transferência de recursos por extrato de renda familiar.

| | | Benefício mensal pago por família | | | | | | | | | |
|---|--------|-----------------------------------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|
| | | R\$2 | R\$4 | R\$6 | R\$8 | R\$10 | R\$12 | R\$14 | R\$16 | R\$18 | R\$20 |
| Renda mensal per capita Público contemplado (% CadÚnico) | R\$5 | R\$68 | R\$135 | R\$203 | R\$270 | R\$338 | R\$405 | R\$473 | R\$540 | R\$608 | R\$675 |
| | R\$10 | R\$85 | R\$169 | R\$254 | R\$338 | R\$423 | R\$507 | R\$592 | R\$676 | R\$761 | R\$845 |
| | R\$15 | R\$102 | R\$204 | R\$306 | R\$408 | R\$510 | R\$612 | R\$714 | R\$816 | R\$918 | R\$1.020 |
| | R\$20 | R\$118 | R\$235 | R\$353 | R\$470 | R\$588 | R\$706 | R\$823 | R\$941 | R\$1.058 | R\$1.176 |
| | R\$25 | R\$132 | R\$263 | R\$395 | R\$527 | R\$658 | R\$790 | R\$922 | R\$1.053 | R\$1.185 | R\$1.317 |
| | R\$30 | R\$152 | R\$305 | R\$457 | R\$610 | R\$762 | R\$915 | R\$1.067 | R\$1.219 | R\$1.372 | R\$1.524 |
| | R\$35 | R\$175 | R\$350 | R\$525 | R\$700 | R\$875 | R\$1.049 | R\$1.224 | R\$1.399 | R\$1.574 | R\$1.749 |
| | R\$40 | R\$187 | R\$373 | R\$560 | R\$746 | R\$933 | R\$1.119 | R\$1.306 | R\$1.492 | R\$1.679 | R\$1.866 |
| | R\$45 | R\$205 | R\$409 | R\$614 | R\$818 | R\$1.023 | R\$1.227 | R\$1.432 | R\$1.636 | R\$1.841 | R\$2.045 |
| | R\$50 | R\$210 | R\$421 | R\$631 | R\$841 | R\$1.051 | R\$1.262 | R\$1.472 | R\$1.682 | R\$1.892 | R\$2.103 |
| | R\$55 | R\$250 | R\$499 | R\$749 | R\$999 | R\$1.248 | R\$1.498 | R\$1.748 | R\$1.997 | R\$2.247 | R\$2.497 |
| | R\$60 | R\$258 | R\$517 | R\$775 | R\$1.034 | R\$1.292 | R\$1.551 | R\$1.809 | R\$2.067 | R\$2.326 | R\$2.584 |
| | R\$65 | R\$276 | R\$552 | R\$827 | R\$1.103 | R\$1.379 | R\$1.655 | R\$1.931 | R\$2.206 | R\$2.482 | R\$2.758 |
| | R\$70 | R\$297 | R\$594 | R\$891 | R\$1.188 | R\$1.485 | R\$1.782 | R\$2.079 | R\$2.376 | R\$2.673 | R\$2.970 |
| | R\$75 | R\$311 | R\$622 | R\$933 | R\$1.244 | R\$1.556 | R\$1.867 | R\$2.178 | R\$2.489 | R\$2.800 | R\$3.111 |
| | R\$80 | R\$332 | R\$664 | R\$996 | R\$1.328 | R\$1.661 | R\$1.993 | R\$2.325 | R\$2.657 | R\$2.989 | R\$3.321 |
| | R\$85 | R\$346 | R\$691 | R\$1.037 | R\$1.383 | R\$1.729 | R\$2.074 | R\$2.420 | R\$2.766 | R\$3.112 | R\$3.457 |
| | R\$90 | R\$351 | R\$702 | R\$1.053 | R\$1.404 | R\$1.756 | R\$2.107 | R\$2.458 | R\$2.809 | R\$3.160 | R\$3.511 |
| | R\$95 | R\$356 | R\$712 | R\$1.068 | R\$1.424 | R\$1.779 | R\$2.135 | R\$2.491 | R\$2.847 | R\$3.203 | R\$3.559 |
| | R\$100 | R\$359 | R\$717 | R\$1.076 | R\$1.435 | R\$1.793 | R\$2.152 | R\$2.511 | R\$2.869 | R\$3.228 | R\$3.587 |
| | R\$105 | R\$384 | R\$768 | R\$1.152 | R\$1.536 | R\$1.920 | R\$2.304 | R\$2.688 | R\$3.072 | R\$3.457 | R\$3.841 |
| | R\$110 | R\$387 | R\$774 | R\$1.161 | R\$1.548 | R\$1.935 | R\$2.321 | R\$2.708 | R\$3.095 | R\$3.482 | R\$3.869 |
| | R\$115 | R\$392 | R\$785 | R\$1.177 | R\$1.570 | R\$1.962 | R\$2.354 | R\$2.747 | R\$3.139 | R\$3.531 | R\$3.924 |
| | R\$120 | R\$397 | R\$794 | R\$1.191 | R\$1.588 | R\$1.984 | R\$2.381 | R\$2.778 | R\$3.175 | R\$3.572 | R\$3.969 |
| | R\$125 | R\$402 | R\$804 | R\$1.206 | R\$1.608 | R\$2.009 | R\$2.411 | R\$2.813 | R\$3.215 | R\$3.617 | R\$4.019 |
| | R\$130 | R\$411 | R\$822 | R\$1.233 | R\$1.644 | R\$2.056 | R\$2.467 | R\$2.878 | R\$3.289 | R\$3.700 | R\$4.111 |
| | R\$135 | R\$421 | R\$841 | R\$1.262 | R\$1.683 | R\$2.103 | R\$2.524 | R\$2.945 | R\$3.365 | R\$3.786 | R\$4.207 |
| | R\$140 | R\$424 | R\$849 | R\$1.273 | R\$1.697 | R\$2.122 | R\$2.546 | R\$2.970 | R\$3.395 | R\$3.819 | R\$4.243 |
| | R\$145 | R\$429 | R\$858 | R\$1.287 | R\$1.716 | R\$2.145 | R\$2.574 | R\$3.003 | R\$3.432 | R\$3.861 | R\$4.290 |
| | R\$150 | R\$433 | R\$866 | R\$1.299 | R\$1.732 | R\$2.164 | R\$2.597 | R\$3.030 | R\$3.463 | R\$3.896 | R\$4.329 |
| R\$155 | R\$446 | R\$892 | R\$1.339 | R\$1.785 | R\$2.231 | R\$2.677 | R\$3.123 | R\$3.569 | R\$4.016 | R\$4.462 | |
| R\$160 | R\$450 | R\$901 | R\$1.351 | R\$1.802 | R\$2.252 | R\$2.702 | R\$3.153 | R\$3.603 | R\$4.053 | R\$4.504 | |
| R\$165 | R\$454 | R\$908 | R\$1.362 | R\$1.816 | R\$2.269 | R\$2.723 | R\$3.177 | R\$3.631 | R\$4.085 | R\$4.539 | |
| R\$170 | R\$461 | R\$922 | R\$1.383 | R\$1.844 | R\$2.305 | R\$2.765 | R\$3.226 | R\$3.687 | R\$4.148 | R\$4.609 | |
| R\$175 | R\$463 | R\$926 | R\$1.389 | R\$1.851 | R\$2.314 | R\$2.777 | R\$3.240 | R\$3.703 | R\$4.166 | R\$4.629 | |
| R\$180 | R\$469 | R\$938 | R\$1.407 | R\$1.876 | R\$2.346 | R\$2.815 | R\$3.284 | R\$3.753 | R\$4.222 | R\$4.691 | |
| R\$185 | R\$475 | R\$949 | R\$1.424 | R\$1.898 | R\$2.373 | R\$2.848 | R\$3.322 | R\$3.797 | R\$4.272 | R\$4.746 | |
| R\$190 | R\$477 | R\$954 | R\$1.430 | R\$1.907 | R\$2.384 | R\$2.861 | R\$3.337 | R\$3.814 | R\$4.291 | R\$4.768 | |
| R\$195 | R\$479 | R\$957 | R\$1.436 | R\$1.915 | R\$2.393 | R\$2.872 | R\$3.351 | R\$3.829 | R\$4.308 | R\$4.787 | |
| R\$200 | R\$484 | R\$968 | R\$1.453 | R\$1.937 | R\$2.421 | R\$2.905 | R\$3.389 | R\$3.874 | R\$4.358 | R\$4.842 | |
| R\$200+ | R\$643 | R\$1.285 | R\$1.928 | R\$2.570 | R\$3.213 | R\$3.855 | R\$4.498 | R\$5.140 | R\$5.783 | R\$6.425 | |

Nota: Os resultados da tabela estão expressos em milhões de reais.

Fonte: Elaboração própria.

Os valores da tabela representam o montante estimado de transferência de recursos (em milhões R\$) para gerar um benefício mensal pago por família X para o universo de

famílias com renda mensal per capita Y. Assim, para distribuição de benefícios de R\$ 10 por mês para famílias com renda mensal per capita de até R\$ 85, por exemplo, os custos anuais estimados da política de transferência de recursos seriam de R\$ 1,73 bilhão. Neste caso, 14,4 milhões de famílias seriam contempladas, valor próximo ao montante de 13,5 milhões de famílias que recebem recursos do Programa Bolsa Família. Se a opção for contemplar com R\$ 10 por mês as famílias com renda per capita mensal de até R\$ 170, o custo anual da política sobe para R\$ 2,31 bilhões. O número de famílias contempladas superaria 19 milhões, representado 71,7% dos inscritos no Cadastro Único. Estes custos anuais se aproximam do valor despendido para a Tarifa Social de Energia Elétrica (TSEE)⁶², que em 2016 alcançou R\$ 2,27 bilhões.

Cabe ressaltar que uma família utiliza um botijão a cada dois meses⁶³. Assim, a transferência de 10 reais por mês (vinte reais por bimestre) para as famílias equivale atualmente a aproximadamente 1/3 do preço médio ao consumidor de P-13 praticado no território nacional⁶⁴.

Estes valores estimados referem-se somente ao montante de recursos necessários para contemplar um determinado segmento da sociedade, em função de sua renda. Conforme observado nas seções anteriores, há diversas opções de política pública. Os custos de implementação, monitoramento e fiscalização dependerão do desenho da política social que se pretende adotar.

A título exemplificativo, de acordo com dados do MDS, em agosto de 2017, o custo operacional referente à disponibilização, pela Caixa Econômica Federal, dos recursos para as famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, foi de quase R\$ 32 milhões. Este montante refere-se a itens tarifários para operação de pagamento, outros itens tarifados/custos que incorporam as atividades realizadas pelo banco para que seja possível a disponibilização de benefícios às famílias do programa Bolsa Família⁶⁵.

⁶² Fontes: ANEEL (2017a e 2017b).

⁶³ De acordo com IBGE (2008), o dispêndio com gás doméstico de uma família com renda de até R\$ 830 representava R\$ 16 em 2008. Neste mesmo ano, preço médio do botijão P-13 no Brasil era de R\$ 33 (ANP, 2017c). Assumindo esses valores, estima-se o consumo médio de 0,5 botijão por mês por família com as características mencionadas, que representam grande parte da população brasileira.

⁶⁴ Segundo ANP (2017c), o preço médio do GLP comercializado em vasilhames tipo P-13 entre janeiro e setembro de 2017 foi de R\$ 57.

⁶⁵ Informações mais detalhadas estão disponíveis no Anexo V deste Relatório.

3.5.3.1. Contribuições recebidas

Tal como indicado na seção 3.5.1 e 3.5.2, o Sindigás manifestou-se no sentido de que eventual política a ser adotada poderia ter por foco somente as famílias de baixa renda ou o controle de flutuações de preços internacionais conjunturais ou passageiros. A título de exercício, o Sindicato expõe que, no caso de uma política com destinação focada nas famílias de baixa renda,

"Partindo-se do princípio de que todos os custos de cadastramento dos qualificados estão, no caso do Brasil, cobertos por um rico sistema pertencente ao MDS (Ministério de Desenvolvimento Social), o custo restante seria o tecnológico de criar uma ferramenta geral, (...)."

"(...) se desejássemos manter o preço do GLP abaixo da paridade de importação, cerca de 20% (como hoje), somente para as famílias abaixo de 1 salário mínimo teríamos o seguinte cálculo: 7.400.000 Ton. /Ano x 71%⁶ x 25%⁷ x (20%⁸ x US\$ 450.009) x R\$ 3,15/US\$ = R\$ 372 milhões/ano, acrescido de um valor de tecnologia da ordem de 15%, o que resultaria, potencialmente, em um valor de R\$ 430 milhões por ano."

O Sindicato expõe, ainda, que este valor,

"(...) seria infinitamente inferior aos atuais 75% de desperdício dos valores aplicados ao programa de diferenciação de preços, que em um cálculo aproximado poderíamos chegar a 7.400.000 Ton./ano¹ x 71%² x 75%³ x (R\$ 1.660,004 x 20%⁵) = R\$ 1.3 Bilhões/Ano. Sem considerar que os preços artificiais praticados pela Petrobras, sem "trazer a valor presente", causaram prejuízos superiores a R\$ 30 bilhões (gráfico 4 da AIR) à Petroleira."

Caso o objetivo da política seja o amortecimento de "picos e vales" dos preços do produto, o Sindigás expõe que

"(...) faz-se necessário definir a que distância pretende-se manter, no máximo, e no mínimo o preço nacional do preço internacional, somente conhecendo este dado poder-se-ia definir o valor a ser comprometido, mas considerando que os preços internacionais podem variar em "ranges" de 50% a 75% no ano, poderíamos atribuir um custo de 50% do total do valor comercializado no ano, ou seja, algo perto de (tomando-se preço CIF, GOLFO DO MÉXICO US\$ 450.00/Ton. – Agosto/2017), algo como 7.400.000 Ton. /Ano x US\$ 225.00/Ton. x R\$ 3,15/US\$10 = R\$ 5,2 Bilhões/ano."

A Servgas e a Usegas manifestaram-se de forma semelhante, indicando que o custo total estimado seria de R\$195 milhões por mês, ou seja, cerca de R\$ 2,3 bilhões por ano, conforme descrito a seguir.

"Utilizando-se a diferença média de preços entre o GLP para uso residencial e para os demais usos, na casa de R\$ 1,00 por quilo, teremos um subsídio de R\$ 13,00 por família que multiplicado pelas 15 milhões de famílias do Bolsa Família, teríamos um custo total estimado de R\$ 195 milhões por mês."

De acordo com estimativa apresentada pelo MPDG, o custo anual de um eventual programa associado ao Bolsa Família poderia ser de aproximadamente R\$330 milhões, nos termos a seguir indicados.

"Considerando os dados divulgados pela ANP em Ago/17, com o preço de realização do produtor em 1,23 R\$/Kg, o preço do Mont Belvieu Internado a 1,45 R\$/Kg, a quantidade de 13.417.699 famílias cadastradas no Bolsa-Família (dados de 18/09/17, divulgados pelo MDS), e que o diferencial no preço (0,22 R\$/KG) fosse integralmente coberto pelo benefício do Bolsa-Família, o custo para a União neste mês seria de aproximadamente 39,16 milhões de reais. Considerando estimativa de 0,7 botijões de gás por família por mês, mantendo esta diferença de preço, o custo anual seria de aprox. 330 milhões de reais.

Ressalta-se que estes dados estão sujeitos a grandes variações, principalmente devido a variações do preço do "GLP" importado."

3.5. Outras questões relevantes

O questionário aplicado deixou espaço para que as entidades se manifestassem sobre outras questões consideradas relevantes para o mercado de GLP.

A Asmirg-BR informou que espera com o fim da diferenciação de preços que o novo valor do botijão passe de R\$ 17 (em setembro) para R\$ 30,40. Assim, *"o novo valor médio do botijão de 13 Kg com todos impostos chegará ao Distribuidor por R\$ 47,67"*.

O Sindigás mencionou que já reservava grande atenção ao debate sobre subsídios e diferenciação de preços, e apontou diversas vezes que:

"(a diferenciação de preços serve) como mecanismo de reserva de mercado por parte da Petrobras, porém o histórico de práticas de preços na Petrobras para o GLP, causou grandes perdas à Petrobras e protegeu o usuário do GLP, tanto para pequenas, como grandes embalagens, por mecanismos de artificialização que abrandaram as oscilações de preços, quebrando picos e vales (...)"

Aponta também que em um ambiente de revisão do papel da Petrobras no abastecimento primário, as práticas de preços diferenciados e abaixo da paridade de importação tornam o debate da Iniciativa Combustível Brasil (de como atrair investimentos privados) inócuo. Afirma ainda que *"nada impede que existam políticas públicas, mas estas devem ser executadas pelo Governo, nunca por empresa de capital aberto"*.

Outro ponto abordado pelo Sindigás diz respeito ao incentivo a fraudes por conta dos preços diferenciados para um mesmo produto, *"sejam de ordem declaratórias das empresas que fornecem informações, sejam por desvio de produto, por exemplo, transvase de produto de embalagens de 13 kg para embalagens maiores"*. Embora o Sindigás afirme que

não há no Brasil “registros claros de fraudes”, há “indícios e suspeitas e a fiscalização faz-se impossível, ou enormemente difícil”.

Por fim, o Sindigás apontou que a diferenciação de preços gera outra desvantagem advinda de:

“uma determinação descabida de restrições ao uso do GLP, ...que impede o consumidor final de usar o GLP quando este é o combustível mais racional, cria uma redução de competitividade internacional de nossa Indústria, que deve competir com outras que usam GLP, em outras partes, sem que tenham que pagar o subsídio cruzado, e por fim cria um ambiente no qual os equipamentos que podem usar GLP (“appliances”) não estejam sendo desenvolvidos no Brasil. Logo, estamos perdendo competitividade e desenvolvimento de tecnologias locais, que podemos destacar seriam, entre muitos usos: geradores, cortadores de grama, motores náuticos, saunas, aquecedores de piscinas, caldeiras de diversos portes, equipamentos que precisam ser importados devido ao atraso no desenvolvimento nacional.”

O IBP chama a atenção para que se busque “envidar todos os esforços para evitar exceções à regra de livre mercado, que sabidamente traz os melhores resultados para a sociedade e favorece a atração de novos investimentos no setor”, especialmente em um momento em que se busca racionalizar o mercado de derivados e estimular a livre concorrência.

O Cade registra fatores estruturais identificados pela literatura e jurisprudência do Conselho como facilitadores à coordenação dos agentes, entre eles:

“homogeneidade do produto; simetria entre as empresas; disponibilidade de informações relevantes sobre os competidores; condições de demanda estáveis; baixo poder de barganha dos compradores; baixa elasticidade da demanda e inexistência de produtos substitutos; alta concentração de mercado; elevadas barreiras à entrada; reduzida capacidade de rivais em expandir a oferta no curto prazo; participação em jogos simultâneos e repetidos infinitos; condutas empresariais ou governamentais que, embora não sejam necessariamente ilegais, restringem a rivalidade das empresas; existência de sindicatos influentes nos mercados de distribuição e revenda de GLP e histórico de coordenação no mercado em questão.”

Informa ainda, em relação à coordenação do mercado, que “existe um histórico relevante de investigações e condenações do CADE por práticas coordenadas no mercado de distribuição de GLP envasado (maiores detalhes podem ser obtidos no Parecer nº 6/2017/CGAA4/SGA1/SG do AC nº 08700.002155/2017-51)” e que “diante desse cenário, é de se questionar a efetividade de eventuais políticas públicas que busquem favorecer a população por meio de descontos concedidos às distribuidoras, já que estas parecem ter baixo incentivo em repassar ao consumidor quaisquer vantagens obtidas junto ao fornecedor do insumo”.

O MPDG ressalta que suas ponderações ao longo do questionário se basearam na hipótese de fim da diferenciação de preços do GLP no mercado interno e na adequação dos preços aqui praticados ao preço de paridade internacional. Ademais, consideraram também como premissa do modelo o livre acesso às infraestruturas existentes por todos os agentes interessados.

A EPE destaca que:

“é importante analisar se a atual estrutura de preços de GLP, nas diversas áreas e regiões do País, permite que a redução de preço no produtor ou importador possa ser efetivamente apropriada pelo público alvo da Resolução CNPE N° 04/2005 (baixa renda) ou se este, na prática, é o último grupo a auferir o benefício da diferenciação do preço do produto a ser comercializado em vasilhames de até 13 quilos (P-13). Em particular, grande parte da população de baixa renda que vive nas cidades brasileiras se concentra em comunidades. Em tais localidades, é frequente a ação de revenda ilegal de GLP que, além de poder comprometer a segurança operacional, limita o acesso ao produto e estabelece o preço final aos moradores que consomem o P-13. Apesar das dificuldades de falta de dados oficiais sobre esse aspecto, tal ponto não pode ser desconsiderado da análise acerca da efetividade e, principalmente, acessibilidade da atual política de precificação do GLP. Recomenda-se, ainda, um estudo mais detalhado sobre as especificidades, o acesso e o uso do GLP na área rural ou em regiões mais remotas do País para averiguar se, nessas localidades, o consumidor de baixa renda consegue reter parte do benefício custeado pelo produtor”.

Por fim, cabe adicionar que, no *workshop* “Investimentos em infraestrutura para GLP” realizado no âmbito da Iniciativa Combustível Brasil⁶⁶, a Tegas apresentou projeto de construção de terminal de armazenamento de GLP em Suape, apontando os principais benefícios do empreendimento. Na visão da ANP, esta constitui-se em relevante manifestação favorável à diversificação dos agentes, aos investimentos privados e ao incremento da oferta. Entende-se que eventual revogação da Resolução CNPE nº 04/2005 poderia caminhar no sentido de reforçar outras iniciativas semelhantes.

Parte das questões levantadas pelas entidades nesta seção foram tratadas ao longo do Relatório. Por exemplo, o cenário de preço esperado com o fim da diferenciação, colocado pela Asmirg-BR, foi desenvolvido na seção 3.3.4. O Sindigás e o IBP mencionaram que

⁶⁶ O evento foi realizado em 28/8/17, no Escritório Central da ANP, no Rio de Janeiro e contou com a participação de representantes do Ministério de Minas e Energia (MME), da Empresa de Pesquisa Energética (EPE), outros órgãos públicos e agentes econômicos do setor. Mais informações podem ser obtidas em <<http://www.anp.gov.br/wwwanp/noticias/3978-workshop-sobre-o-mercado-de-glp-e-realizado-na-anp>>.

possíveis políticas de subsídio ao consumo devem evitar regras que atrapalhem a livre competição, em linha com a seção 3.5. Outros temas indicados serão objeto de análise e apresentação de ações e medidas em outras propostas do Combustível Brasil, a saber: (i) questões relacionadas ao comércio irregular de combustíveis, citadas pelo Sindigás e a EPE, serão objeto da proposta 18⁶⁷; e (ii) as restrições de outros usos para o GLP, mencionadas pelo Sindigás, serão tratadas pela proposta 27. Em outra vertente, a proposta 21 buscará aperfeiçoar os mecanismos regulatórios de incentivos e de definição de condicionantes para atuação dos agentes de mercado tendo como objetivo a promoção da concorrência, preocupação externada pelo Cade.

⁶⁷ Proposta 18 - Reforçar o combate ao comércio irregular de combustíveis, biocombustíveis e demais derivados e à concorrência desleal, por meio de ações conjuntas da ANP, distribuidores, revendedores e outras instituições governamentais

4. CONCLUSÕES

Os preços de derivados de petróleo, dentre os quais o GLP, sofreram historicamente forte intervenção governamental. ANP (2016) e ANP e MME (2017) apontam que a prática de preços diferenciados do GLP, reconhecida por meio da Resolução CNPE n° 04/2005 como de interesse para a política energética nacional, já era praticada, de fato, desde 2002 pela Petrobras. Um dos motivadores da norma, o “*elevado impacto social (do GLP), posto que o seu custo de aquisição afeta a parcela da população brasileira de menor poder aquisitivo*”, explicita o objetivo de universalizar, em termos econômicos, o acesso ao GLP para as camadas menos favorecidas, ou seja, para a parcela da população com baixa renda.

De acordo com ANP e MME (2017), a redução do uso da lenha (e o consequente aumento do consumo de GLP) pelas residências e o processo de universalização do uso do GLP em território nacional nos últimos anos relacionaram-se com três principais fatores: implantação do Programa Bolsa Família, a elevação dos rendimentos do trabalho e o fato de o preço de revenda do GLP P-13, em termos reais, tornar-se mais acessível para todos os estratos de renda.

Conforme as contribuições recebidas ao longo do trabalho, a prática de preços mais baixos para o GLP P-13 teve como ponto positivo principal o aspecto social relativo à contribuição para o acesso da população ao produto, utilizado, principalmente, na cocção de alimentos, com substituição de outras fontes de energia potencialmente mais poluidoras (com impactos ao meio ambiente e saúde das pessoas).

Por outro lado, diversos aspectos negativos foram elencados, destacando-se seus efeitos sobre a concorrência, uma vez que a manutenção dos preços do GLP P-13 em níveis mais baixos⁶⁸ contribuem para o desestímulo (i) à importação do produto por outros agentes, diminuindo a possibilidade de contestação no mercado; (ii) à entrada de novos agentes na produção e na importação; e (iii) a realização de investimentos no setor. Esse sistema, propicia, na prática, um mercado cativo para a Petrobras, uma vez que somente ela pratica preços diferenciados. Esses fatores podem comprometer a oferta de GLP no futuro, considerando a falta de perspectivas de novos investimentos, elevar preços do produto no longo prazo e, no limite, gerar uma crise de abastecimento do produto.

⁶⁸ Quando comparados aos preços referenciais do mercado internacional.

Ressalte-se ainda que o exercício desta política de preços, nos moldes atuais, somente é possível em virtude da condição de monopolista multiproduto, de fato, exercida pela Petrobras. Ou seja, na hipótese da emergência de uma estrutura de mercado menos concentrada, com maior diversidade de *players*, a operacionalização da política de diferenciação de preços, no formato atual, pode tornar-se inexecutável, caso outros agentes produtores/importadores decidam por não adotar preços diferenciados para o P-13 e outros (ANP e MME, 2017).

Adicionalmente, os critérios para definição do preço diferenciado na etapa de produção, que levam em consideração o histórico de vendas dos distribuidores (por tipo de vasilhames), podem gerar barreiras à entrada no mercado de GLP envasado e dificultar a concorrência.

Ainda, conforme apontado em Nota Técnica Conjunta elaborada por ANP e MME⁶⁹, a prática de preços diferenciados para o GLP na etapa de produção não garante que o diferencial de preços chegue, na mesma proporção, ao consumidor final⁷⁰. Além disso, beneficia uma parcela mais ampla da população do que o estrato de menor poder aquisitivo, possivelmente acarretando custos excessivos aos responsáveis por sua implementação.

Conforme observado ao longo do Relatório, outros fatores, além dos preços diferenciados, colaboram para inibir investimentos privados na infraestrutura primária e de abastecimento de GLP, tais como (i) a estrutura de mercado concentrada em poucos agentes, (ii) a presença de um fornecedor único no abastecimento primário, (iii) a escala necessária para viabilizar importação/investimentos e (iv) a regulação do derivado (Resolução ANP nº 49/2016) para compra de GLP a preço de P-13 do produtor.

A revogação da Resolução CNPE nº 04/2005 e o fim da diferenciação de preços poderá reduzir parte das distorções existentes no mercado de GLP que contribuem para a inibição de investimentos de novos agentes. Ademais, a sinalização de preço tenderá a ser mais clara para os agentes, reduzindo assimetrias e permitindo maior arbitragem. Isto pode viabilizar novos agentes para o abastecimento primário de GLP via importação e produção, aumentando a atratividade e competitividade do setor. O fim da diferenciação de preços poderá gerar impactos positivos adicionais, tais como: potencial ampliação da concorrência no segmento de distribuição de GLP; possibilidade de fim das restrições de uso do GLP; redução dos incentivos para desvios de utilização; maior transparência de preços ao mercado; e simplificação da fiscalização.

⁶⁹ Nota Técnica Conjunta nº 002/SDR-ANP/DCDP-SPG-MME, de 10/05/2017.

⁷⁰ ANP e MME (2017), pag.12.

O fim da diferenciação de preços para o GLP, portanto, constitui fator essencial para incentivar a entrada de novos agentes econômicos na oferta do produto, ampliando a sua disponibilidade e incentivando práticas comerciais mais eficientes, com impactos positivos para o consumidor no longo prazo. Ademais, a prática de preços de mercado mostrar-se-á aderente às diretrizes estratégicas definidas pelo CNPE por meio da Resolução nº 15/2017, em especial no que concerne ao desenvolvimento de um mercado competitivo nos diversos elos da cadeia e à promoção da livre concorrência.

Pelo exposto, para alcançar os objetivos do Combustível Brasil, explicitados nas diretrizes da Resolução CNPE nº15/2017⁷¹, a eliminação da prática de preços diferenciados constitui etapa importante no sentido de mitigar distorções no mercado de GLP. Há de se notar, todavia, que, isoladamente, tal medida não garante a expansão dos investimentos privados. Outros fatores como estrutura de mercado, arcabouço regulatório, complexidade tributária, escala de operação e acesso a infraestruturas essenciais também colaboram para a inibição destes investimentos.

Nestes sentido, em paralelo ao fim da diferenciação de preços, outras ações do Combustível Brasil envolvem melhorar o ambiente de negócios e viabilizar investimentos em infraestrutura de GLP, em especial na área de infraestrutura, onde houve priorização no lançamento de editais em Portos que tivessem como objeto áreas destinadas à movimentação de combustíveis, além da criação de um grupo de trabalho para a elaboração de uma resolução conjunta ANP/Antaq em atendimento à Lei dos Portos, visando uma maior integração e sinergia nas ações referentes às áreas destinadas a combustíveis.

Em eventos realizados pelo Combustível Brasil, os agentes econômicos manifestaram concordância quanto à necessidade e oportunidade de investimentos para ampliação da oferta de GLP, considerando que a infraestrutura atual já se encontra com altos níveis de utilização, inclusive indicando projetos específicos que trariam maior eficiência e redução de custos à infraestrutura. Isto representa relevante manifestação favorável à diversificação dos agentes, aos investimentos privados e ao incremento da oferta. Entende-se que eventual revogação da Resolução CNPE nº 04/2005 mostra-se oportuna e conveniente, caminhando no sentido de reforçar outras iniciativas semelhantes.

⁷¹ Com destaque para: o incremento e diversificação da oferta interna de combustíveis e de derivados de petróleo; o desenvolvimento de um mercado competitivo nos diversos elos da cadeia, com condições de oferta a preços de mercado para os combustíveis, demais derivados de petróleo e biocombustíveis; a promoção da livre concorrência, respeito aos contratos e proteção dos interesses dos consumidores; e o aprimoramento do arcabouço normativo do setor de combustíveis, demais derivados de petróleo e biocombustíveis.

Sob a ótica do consumidor, a eliminação da política de diferenciação de preços de GLP (e a sua consequente unificação) poderia resultar em um preço mais elevado do produto para os recipientes até 13kg, quando comparado àquele verificado atualmente. Entretanto, é importante citar que a Petrobras, a partir de março de 2017, passou a implementar reajustes mensais e, em junho de 2017, tornou pública sua política de preços para o GLP P-13, estabelecendo reajustes mensais baseados na média das cotações do butano e do propano no mercado europeu acrescida de uma margem de 5%. Assim, atualmente o consumidor final já está sujeito a um preço de GLP P-13 que acompanha as flutuações do mercado internacional, tendo aumentado 13,5% entre março e outubro de 2017⁷², porém, mantendo-se ainda abaixo da paridade de importação.

Por se tratar de produto de primeira necessidade, utilizado para cocção de alimentos, a demanda por GLP P-13 parece ser inelástica e espera-se que a queda no consumo seja proporcionalmente menor que o aumento do preço. No entanto, na ausência de novas políticas compensatórias, haveria impactos negativos sobre os consumidores residenciais, especialmente nos estratos de menor renda da população. A proporção das despesas realizadas pelas famílias brasileiras com GLP possui distribuição diferenciada conforme estrato de renda, tendendo a ser maior, em termos proporcionais, naquelas com menor poder aquisitivo⁷³.

Para tornar operacional um eventual programa de garantia de acesso ao consumo de GLP no segmento residencial para famílias brasileiras de menor poder aquisitivo é importante destacar que se deve evitar instrumentos que gerem distorções e afetem a competitividade e a atração de novos investimentos no setor, especialmente em um momento em que se busca racionalizar o mercado de derivados e estimular a livre concorrência. Assim, sugere-se, preferencialmente, a utilização de recursos públicos, alertando, no entanto, para preocupações relativas à sustentabilidade do programa e para identificação de fontes de financiamento, especialmente com a vigência da Emenda Constitucional nº 95/2017 (que limita os gastos públicos).

De acordo com o levantamento realizado, as experiências nacionais e internacionais sobre programas sociais para o GLP indicam que os principais desafios para a implementação de subsídios específicos são garantir que ela atinja os beneficiários pretendidos e limitar o transbordamento para outras necessidades ou outros grupos. Outros fatores também necessitam

⁷² De acordo com dados da ANP, de março até outubro de 2017, o preço médio mensal ao consumidor do botijão de 13 kg passou de R\$ 55,68 para R\$ 63,21, alta de 13,5%.

⁷³ ANP, 2016; ANP e MME, 2017.

ser considerados, além da questão da acessibilidade ao energético/política de subsídios, tais como a promoção de campanhas de conscientização e estratégias de comunicação (buscando informar as pessoas sobre as medidas de mitigação que o governo pretende implementar em vez de subsídios) explicando as razões e os benefícios a serem obtidos para a população.

Do ponto de vista do desenho de uma eventual política pública de cunho social, a adoção de programas de transferência direta de renda direciona melhor os recursos, focalizando os gastos em famílias de baixa renda, tornando o gasto mais eficiente. As transferências de recursos podem ser incluídas como parte de um programa integrado e abrangente de redução da pobreza ou, de maneira mais específica, como subsídios específicos para aquisição de GLP. Desse modo, um programa social que permita o acesso ao consumo de GLP no segmento residencial deve restringir-se às famílias brasileiras de menor poder aquisitivo.

Os custos associados a uma possível política social que permita o acesso ao consumo de GLP por famílias de baixa renda dependem de diversos fatores, tais como: o tamanho do público alvo da política social, o valor a ser transferido por família, os custos de implementação, monitoramento, operação, fiscalização, entre outros. A simulação realizada no Relatório indicou que, para distribuição de benefícios de R\$ 10 por mês para famílias com renda mensal per capita de até R\$ 85, por exemplo, os custos anuais estimados da política de transferência de recursos seriam de R\$ 1,73 bilhão, com mais de 14 milhões de famílias contempladas. Já se a opção for destinar R\$ 10 por mês às famílias com renda per capita mensal de até R\$ 170, o custo anual da política sobe para R\$ 2,31 bilhões⁷⁴. O número de famílias contempladas passaria para mais de 19 milhões, representado 71,7% dos inscritos no Cadastro Único para Programas Sociais. Estes custos anuais se aproximam do valor despendido para a Tarifa Social de Energia Elétrica (TSEE), que em 2016 alcançou R\$ 2,27 bilhões.

O desenho do programa voltado para permitir o acesso da população de baixa renda ao GLP deve considerar a complexidade do seu gerenciamento e fiscalização, bem como sua efetividade. Políticas públicas que tenham sua aplicação direcionada aos elos da cadeia podem não ser efetivas uma vez que as condições estruturais do mercado de GLP parecem gerar baixo incentivo para que os agentes repassem o benefício ao consumidor.

O Cade registrou que existe um histórico relevante de investigações e condenações por práticas coordenadas no mercado de distribuição de GLP envasado e que há fatores estruturais identificados pela literatura e jurisprudência do Conselho como facilitadores à

⁷⁴ Esta estimativa contempla apenas o público alvo e o valor a ser transferido por mês.

coordenação dos agentes, tais como: a homogeneidade do produto; simetria entre as empresas; disponibilidade de informações relevantes sobre os competidores; condições de demanda estáveis; baixo poder de barganha dos compradores; baixa elasticidade da demanda e inexistência de produtos substitutos; alta concentração de mercado; elevadas barreiras à entrada; reduzida capacidade de rivais em expandir a oferta no curto prazo; participação em jogos simultâneos e repetidos infinitos; condutas empresariais ou governamentais que, embora não sejam necessariamente ilegais, restringem a rivalidade das empresas; existência de sindicatos influentes nos mercados de distribuição e revenda de GLP; e histórico de coordenação no mercado em questão.

Em função do exposto, recomenda-se a revogação da Resolução CNPE nº 04/2005, pois o fim da diferenciação de preços de GLP é condição essencial para aumentar a atratividade dos investimentos em infraestrutura, podendo ser avaliado período para a adequação dos produtores e importadores às novas regras. Adicionalmente, propõe-se a elaboração de estudo com a finalidade de avaliar os impactos da medida no consumo do GLP pela população brasileira de menor poder aquisitivo, indicando a necessidade e a melhor forma de mitigar eventuais impactos negativos decorrentes da medida.

Em caso de não revogação imediata da Resolução CNPE nº 04/2005, recomendamos, como medida mitigadora, a reavaliação do artigo 22 da Resolução ANP nº 49/2016, que regulamenta o disposto na Resolução CNPE nº 04/2005 e define as regras para o cálculo da parcela a ser faturada a preços inferiores na venda do GLP, com o objetivo de estimular a concorrência. Tal recomendação contempla manifestação do Cade acerca de análise realizada pela Superintendência-Geral daquele Conselho⁷⁵, que concluiu que a regulamentação referente à diferenciação de preço do P-13 pode gerar barreiras à entrada no mercado de GLP envasado.

⁷⁵ Referente ao Ato de Concentração nº 08700.002155/2017-51.

5. RECOMENDAÇÕES

Em relação à Proposta 26 do Combustível Brasil, de:

“Elaborar nova resolução do CNPE para reconhecer, como de interesse para a política energética nacional, programas de acesso ao consumo do gás liquefeito de petróleo (GLP) destinado ao uso doméstico e acondicionado em recipientes transportáveis de capacidade de até 13 kg para consumidores de baixa renda, reforçando o conceito de que incentivos governamentais ocorrem exclusivamente com previsão específica no orçamento público. Adicionalmente, propor a revogação da Resolução CNPE nº 4/2005, que reconhece como de interesse para a política energética nacional a prática de preços diferenciados para o GLP.”

Recomenda-se:

- REVOGAR a Resolução CNPE nº 04/2005, pois o fim da diferenciação de preços de GLP é condição essencial para aumentar a atratividade dos investimentos em infraestrutura, podendo ser avaliado período para a adequação dos produtores e importadores às novas regras;
- ELABORAR estudo com a finalidade de avaliar os impactos da medida no consumo do GLP pela população brasileira de menor poder aquisitivo, indicando a necessidade e a melhor forma de mitigar eventuais impactos negativos decorrentes da medida.
- Em caso de não revogação imediata da Resolução CNPE nº 04/2005, recomenda-se, como medida mitigadora, REAVALIAR o artigo 22 da Resolução ANP nº 49/2016, que regulamenta o disposto na Resolução CNPE nº 04/2005 e define as regras para o cálculo da parcela a ser faturada a preços inferiores na venda do GLP, com o objetivo de estimular a concorrência.

CT-CB - SUBCOMITÊ DE CONCORRÊNCIA E COMPETITIVIDADE

Este Relatório foi apresentado e aprovado na 3ª Reunião Ordinária do Comitê Técnico Integrado para o Desenvolvimento do Mercado de Combustíveis, demais Derivados de Petróleo e Biocombustíveis - CT-CB, realizada no Ministério de Minas e Energia em 30 de novembro de 2017.

Bruno Conde Caselli

Superintendente de Defesa da Concorrência, Estudos e Regulação Econômica - ANP
Coordenador do Subcomitê de Concorrência e Competitividade

Cláudio Akio Ishihara

Diretor do Departamento de Combustíveis Derivados de Petróleo - MME
Coordenador do Comitê Técnico Integrado para o Desenvolvimento do Mercado de Combustíveis, demais Derivados de Petróleo e Biocombustíveis (CT-CB)

REFERÊNCIAS

ANEEL. . AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA, (2017A). *Tarifa Social de Energia Elétrica - TSEE* (2017a). Disponível em: <<http://www.aneel.gov.br/tarifa-social-baixa-renda>>. Acesso em 24 de novembro de 2017.

ANEEL. AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA, (2017B). *Indicadores da Distribuição*. (2017b). Disponível em: <<http://www.aneel.gov.br/indicadores-da-distribuicao>>. Acesso em 24 de novembro de 2017.

ANP. AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEL, (2016). Nota Técnica nº 088/SDR. *Subsídios ao Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) e ao Ministério de Minas e Energia (MME) para avaliação dos efeitos da política de diferenciação de preços de Gás Liquefeito de Petróleo (GLP), com vistas ao atendimento da determinação do Tribunal de Contas da União (TCU)*, de 19 de dezembro de 2016

ANP. AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEL, (2017a). *Dados Estatísticos*. Disponível em: <<http://www.anp.gov.br/wwwanp/dados-estatisticos>>. Acesso em 8 de novembro de 2017.

ANP. AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEL, (2017b). *Preços de produtores e importadores de derivados de petróleo*. Disponível em: <<http://www.anp.gov.br/wwwanp/precos-e-defesa-da-concorrenca/precos>>. Acesso em 8 de novembro de 2017.

ANP. AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEL, (2017c). *Série Histórica do Levantamento de Preços e de Margens de Comercialização de Combustíveis*. Disponível em: <<http://www.anp.gov.br/wwwanp/precos-e-defesa/234-precos/levantamento-de-precos/868-serie-historica-do-levantamento-de-precos-e-de-margens-de-comercializacao-de-combustiveis>>. Acesso em 8 de novembro de 2017.

ANP. AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEL, (2017d). *Sistema de Informações de Movimentação de Produtos - SIMP, referentes ao ano de 2016*. Acesso em 8 de novembro de 2017.

ANP. AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEL, (2017e). *Preços ao consumidor consolidados - GLP*. Disponível em: <<http://www.anp.gov.br>>. Acesso em 8 de novembro de 2017.

CT-CB - SUBCOMITÊ DE CONCORRÊNCIA E COMPETITIVIDADE

ANP; MME. AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEL; MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA, (2017). ANP e MME, 2017, Nota Técnica Conjunta nº 002/SDR-ANP/DCDP-SPG-MME, de 10/05/2017, apresentada na 34ª Reunião Ordinária do CNPE, em 08 de junho de 2017.

ARAÚJO JR., J. (2017). *Análise de Impacto Regulatório das Restrições ao Uso de GLP*. Ecostrat Consultores, junho de 2017.

ANP; SDE. AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEL; SECRETARIA DE DIREITO ECONÔMICO, (2014). Cartilha "A Defesa da Concorrência no Mercado de Combustíveis". 2004. Disponível em <<http://www.anp.gov.br/wwwanp/precos-e-defesa-da-concorrenca/defesa-da-concorrenca>>

BACEN, (2017). *Cotações de fechamento de uma moeda em um período*. Disponível em <<http://www4.bcb.gov.br/pec/taxas/port/ptaxnpesq.asp?id=txcotacao>>. Acesso em 14 de novembro de 2017.

BRASIL (2001). *Lei nº 10.336/2001: Institui Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível (Cide), e dá outras providências*. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/acervo/legislacao>>. Acesso em 8 de novembro de 2017.

BRASIL (2002a). *Lei nº 10.637/2002: Dispõe sobre a não-cumulatividade na cobrança da contribuição para os PIS/Pasep, nos casos que especifica; sobre o pagamento e o parcelamento de débitos tributários federais, a compensação de créditos fiscais, e dá outras providências*. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/acervo/legislacao>>. Acesso em 8 de novembro de 2017.

BRASIL (2002b). *Decreto nº 4.102/2002: Regulamenta a Medida Provisória nº 18, de 28 de dezembro de 2001, convertida na Lei nº 10.453, de 13 de maio de 2002, relativamente ao "Auxílio-Gás"*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4102.htm>. Acesso em 14 de novembro de 2017.

BRASIL (2004a). *Decreto nº 5.059/2004: Reduz as alíquotas da Contribuição para o PIS/PASEP e da COFINS incidentes sobre a importação e a comercialização de gasolina, óleo diesel, gás liquefeito de petróleo (GLP) e querosene de aviação*. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/acervo/legislacao>>. Acesso em 8 de novembro de 2017.

BRASIL (2004b). *Decreto nº 5.060/2004: Reduz as alíquotas da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível (CIDE), instituída pela Lei nº 10.336, de 19 de dezembro de 2001, e dá outras providências*. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/acervo/legislacao>>. Acesso em 8 de novembro de 2017.

BRASIL (2016). *Decreto nº 8.948/2016: Regulamenta a Lei nº 13.152, de 29 de julho de 2015, que dispõe sobre o valor do salário mínimo e a sua política de valorização de longo prazo*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8948.htm>. Acesso em 8 de novembro de 2017.

CAVALCANTI, M. (2006). *Análise dos Tributos Incidentes Sobre os Combustíveis Automotivos no Brasil*. Dissertação de mestrado, Programa de Planejamento Energético (PPE), Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (COPPE/UFRJ). Disponível em: <<http://www.ppe.ufrj.br/>>. Acesso em 8 de novembro de 2017.

CAVALCANTI, M. (2011). *Tributação Relativa Etanol-Gasolina no Brasil: Competitividade dos combustíveis, arrecadação do estado e internalização de custos de carbono*. Tese de doutorado, Programa de Planejamento Energético (PPE), Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (COPPE/UFRJ). Disponível em: <<http://www.ppe.ufrj.br/>>. Acesso em 8 de novembro de 2017.

EIA. ENERGY INFORMATION ADMINISTRATION, (2017). *Spot Prices*. Disponível em: <https://www.eia.gov/dnav/pet/pet_pri_spt_s1_m.htm>. Acesso em 8 de novembro de 2017.

EPE. EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA, (2017a). *Balanço Energético Nacional (BEN): ano base 2016*. Disponível em: <<https://ben.epe.gov.br/>>. Acesso em 8 de novembro de 2017.

EPE. EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA, (2017b). *Plano Decenal de Expansão de Energia (PDE) 2026*. Disponível em: <<http://www.epe.gov.br/pde/Paginas/default.aspx>>. Acesso em 8 de novembro de 2017.

EPE. EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA, (2017c). *Estudos Internos para Suporte à Elaboração do Plano Decenal de Expansão de Energia (PDE) 2026*. Rio de Janeiro.

ESTEVES, H.; BICALHO, L.; FILHA, M.; (2009). *A Diferenciação de Preços na Comercialização de GLP: Um Problema Regulatório ou de Política Pública?* Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, Rio de Janeiro.

FGV. FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, (2004). Índice de Preços ao Consumidor – Classe 1 (IPC-C1). Nota Técnica IPC-C1. Disponível em: <<http://portalibre.fgv.br/main.jsp?lumChannelId=4028809A207B98F8012080EAB64A347B>>. Acesso em 9 de novembro de 2017.

HARI, V., (2016). *Fuel Pricing and subsidy reforms in Asia after 2014 oil price crash: a comparative study of strategies*. S&P Global, November 2016.

IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, (2008). *Pesquisa de Orçamento Familiar (POF): Despesa monetária e não monetária média mensal familiar - valor e distribuição - por classes de rendimento total e variação patrimonial mensal familiar, segundo os tipos de despesa*. TABELA 1594. Disponível em: <<https://sidra.ibge.gov.br/Tabela/1594>>. Acesso em: 9 de novembro de 2017.

IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, (2017). *Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA*. Disponível em: <https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/precos/inpc_ipca/defaultinpc.shtm>. Acesso em: 9 de novembro de 2017.

KOJIMA, M. (2011). *The Role of Liquefied Petroleum Gas in Reducing Energy Poverty*. Extractive industries for development series n°. 25. World Bank, Washington, DC. Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/18293>>. Acesso em: 23 de outubro de 2017.

KOJIMA, M., (2016). *Fossil Fuel Subsidy and Pricing Policies – Recent developing Country Experience*. Policy Research Working Paper 7531, World Bank Group, January 2016.

MoPNG. MINISTRY OF PETROLEUM AND NATURAL GAS, (2017). *Handbook on PAHAL (DBLT) Scheme (version 2.0)*. Government of India.

OLIVEIRA, A. (1998). *Energia e Desenvolvimento Sustentável*. Rio de Janeiro, IE/UFRJ, Ministério de Minas e Energia, Eletrobrás, Relatório de Pesquisa, (mimeo).

PETROBRAS. PETRÓLEO BRASILEIRO S.A. (2008). *Proposta de Política de Inclusão social no uso do GLP P13*. Gerência Geral de Produtos Especiais, Petrobras, Rio de Janeiro, 12 de dezembro de 2008.

PETROBRAS. PETRÓLEO BRASILEIRO S.A. (2017a). *Fato Relevante - Diretoria Executiva aprova Política de Preços*. Petrobras, Rio de Janeiro, 14 de outubro de 2016. Disponível em <<http://www.investidorpetrobras.com.br/pt/comunicados-e-fatos-relevantes/fato-relevante-diretoria-executiva-aprova-politica-de-precos>>. Acesso em 14 de novembro de 2017.

PETROBRAS. PETRÓLEO BRASILEIRO S.A. (2017b). *Fato Relevante - Aprovação de nova política de preços para gás de uso doméstico (GLP-P13)*. Petrobras, Rio de Janeiro, 07 de junho de 2017. Disponível em <<http://www.investidorpetrobras.com.br/pt/comunicados-e-fatos-relevantes/fato-relevante-aprovacao-de-nova-politica-de-precos-para-gas-de-uso-domestico-glp-p13>>. Acesso em 14 de novembro de 2017.

PETROBRAS. PETRÓLEO BRASILEIRO S.A. (2017c). *Revisão da política de preços de diesel e gasolina*. Petrobras, Rio de Janeiro, 07 de junho de 2017. Disponível em <<http://www.petrobras.com.br/fatos-e-dados/revisao-da-politica-de-precos-de-diesel-e-gasolina.htm>>. Acesso em 14 de novembro de 2017.

PLATTS, (2015). *Platts Market Data & Price Assessments*.

PNUD, PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, (2015). *Relatório do Desenvolvimento Humano 2015: O trabalho como motor do desenvolvimento humano*. Disponível em: <http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr15_overview_pt.pdf>. Acesso em: 2 de dezembro de 2015.

SÁNCHEZ, O., (2015). *Utilización de Tecnologías para Acceso de Todos al Gas LP*. Ministerio de Minas y Energía de Colombia, 31º Congreso de la AIGLP, Bogotá, Colombia, 10 de marzo de 2015. SANCHEZ, (2015).

SINDIGÁS. SINDICATO NACIONAL DAS EMPRESAS DISTRIBUIDORAS DE GÁS LIQUÍFEITO DE PETRÓLEO. (2017). *Política de Incentivo ao Uso do GLP*. Nota Técnica 002/2017, agosto de 2017.

TESOURO NACIONAL, (2016). *Gasto Social do Governo Central - 2002 a 2015. Edição 2016*. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/318974/Gasto+Social+Governo+Central/c4c3d5b6-8791-46fb-b5e9-57a016db24ec>>.

ROCHA, S. (2011). *O programa Bolsa Família: evolução e efeitos sobre a pobreza*. Economia e Sociedade, Campinas, v. 20, n. 1 (41), p. 113-139, abril de 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ecos/v20n1/v20n1a05.pdf>>. Acesso em 2 de dezembro de 2016.

TOFT, L.; BEATON, C.; LONTOH, L., (2016). *International Experiences With LPG Subsidy Reform*. Global Subsidies Initiative Report, International Institute for Sustainable Development, janeiro de 2016.

TCU. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, (2016a). *Voto do Relator Ministro Vital do Rêgo*. Processo nº TC 007.446/2015-2. TCU, junho de 2016.

TCU. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, (2016b). *Acórdão nº 1409/2016 – TCU – Plenário*. Processo nº TC 007.446/2015-2. TCU, junho de 2016.

TRONCOSO, K.; SILVA, A. S., (2017). *LPG fuel subsidies in Latin America and the use of solid fuels to cook*. Energy Policy, Volume 107, 2017, Pages 188-196.

WLPGA. WORLD LPG ASSOCIATION, (2015). *Accelerating the LPG transition – Global lessons from Innovative Business and Distribution Models*. Setembro de 2015.

AnexoI – Questionários enviados

QUESTIONÁRIO PARA AS ENTIDADES

SUBCOMITÊ DE CONCORRÊNCIA E COMPETITIVIDADE

Questionário para Avaliação da Proposta de Alteração da Resolução CNPE Nº 04/2005

| |
|--|
| Instituição |
| |
| Responsável pelas informações |
| Nome: |
| Telefone: |
| E-mail: |
| Instruções para preenchimento |
| <p>O questionário tem como objetivo colher subsídios para elaboração de documento a ser encaminhado ao Conselho Nacional de Política Energética - CNPE, de modo a subsidiar a tomada de decisão em relação proposta de alteração da Resolução CNPE nº 04/2005, avaliada no âmbito da Iniciativa Combustível Brasil.</p> <p>Proposta 26 da Iniciativa Combustível Brasil: Elaborar nova resolução do CNPE para reconhecer, como de interesse para a política energética nacional, programas de acesso ao consumo do GLP destinado ao uso doméstico e acondicionado em recipientes transportáveis de capacidade de até 13 kg para consumidores de baixa renda, reforçando o conceito de que incentivos governamentais ocorrem exclusivamente com previsão específica no orçamento público. Adicionalmente, propor a revogação da Resolução CNPE nº 4/2005, que reconhece como de interesse para a política energética nacional a prática de preços diferenciados para o GLP.</p> <p>Mais informações sobre a Iniciativa Combustível Brasil podem ser obtidas em: http://www.mme.gov.br/web/guest/secretarias/petroleo-gas-natural-e-combustiveis-renovaveis/programas/combustivel-brasil/principal</p> <p>O questionário é dividido em cinco partes. Na primeira busca-se analisar as consequências da prática atual de diferenciação de preços de GLP sobre diferentes aspectos; a segunda parte procura identificar os impactos esperados do fim da diferenciação de preços de GLP; o terceiro e o quarto conjunto de perguntas estão relacionados à avaliação da criação de programa de acesso ao consumo de GLP para o segmento residencial e das opções para sua implementação. A última parte deixa espaço para comentários adicionais e inclusão de outras informações relevantes.</p> <p>Caso não se sinta apto a responder alguma pergunta, deixe o campo de resposta em branco. Espera-se que as respostas auxiliem, sempre que possível, com informações relevantes e baseadas em evidências para permitir a melhor tomada de decisões por parte do CNPE.</p> |



1 – Avaliação das consequências da diferenciação de preços de GLP

1.1. Destaque os aspectos mais relevantes, os pontos positivos e os pontos negativos da prática atual de preços diferenciados para o GLP P-13, reconhecida pelo CNPE como de interesse para a política energética nacional na Resolução CNPE nº 04/2005.

1.2. Exponha os impactos da prática atual de preços diferenciados de GLP sobre a concorrência. (ex.: acesso ao mercado, aquisição do produto, etc)

1.3. Avalie os impactos da prática atual de preços diferenciados de GLP sobre a viabilidade de importação do produto.



MINISTÉRIO DE
MINAS E ENERGIA

2 – Impactos esperados do fim da diferenciação de preços de GLP

2.1. Explícite os impactos esperados para sociedade (consumidor, mercado, social, etc) na hipótese da cessação da diferenciação de preços de GLP.

2.2. Exponha os principais aspectos positivos e negativos da extinção de tal prática.

2.3. Qual seria o impacto esperado de uma variação significativa de preços de GLP na demanda pelo produto? Como este impacto poderia ser mitigado?



MINISTÉRIO DE
MINAS E ENERGIA

3 – Avaliação da criação de programa de garantia de acesso ao consumo de GLP no segmento residencial

3.1. O público alvo do programa deve ser restrito às famílias de baixa renda ou a todos os consumidores?

3.2. Que fontes de recursos poderiam ser utilizadas para viabilizá-lo?



MINISTÉRIO DE
MINAS E ENERGIA

4 – Opções para implementação de programa de garantia de acesso ao consumo de GLP no segmento residencial

4.1. Quais são as opções para tornar operacional o programa de acesso ao consumo de GLP?

4.2. Caso se proponha a transferência direta de recursos financeiros ao consumidor de GLP P-13, quais são as opções para sua implementação?

4.3. Qual seriam os custos estimados dos programas sugeridos nos itens 4.1. e 4.2.?



MINISTÉRIO DE
MINAS E ENERGIA

|

5 – Outras informações relevantes



MINISTÉRIO DE
MINAS E ENERGIA

QUESTIONÁRIO PARA A SENACON/MJ

SUBCOMITÊ DE CONCORRÊNCIA E COMPETITIVIDADE

| |
|--|
| Instituição |
| Secretaria Nacional do Consumidor - Senaçon |
| Contato |
| Nome: |
| Telefone: |
| E-mail: |
| Instruções para preenchimento |
| <p>O questionário tem como objetivo colher subsídios para elaboração de documento a ser encaminhado ao Conselho Nacional de Política Energética - CNPE, de modo a subsidiar a tomada de decisão em relação proposta de alteração da Resolução CNPE nº 04/2005, avaliada no âmbito da Iniciativa Combustível Brasil.</p> <p>Proposta 26 da Iniciativa Combustível Brasil: Elaborar nova resolução do CNPE para reconhecer, como de interesse para a política energética nacional, programas de acesso ao consumo do Gás Liquefeito de Petróleo - GLP destinado ao uso doméstico e acondicionado em recipientes transportáveis de capacidade de até 13 kg para consumidores de baixa renda, reforçando o conceito de que incentivos governamentais ocorrem exclusivamente com previsão específica no orçamento público. Adicionalmente, propor a revogação da Resolução CNPE nº 4/2005, que reconhece como de interesse para a política energética nacional a prática de preços diferenciados para o GLP.</p> <p>Mais informações sobre a Iniciativa Combustível Brasil podem ser obtidas em: http://www.mme.gov.br/web/guest/secretarias/petroleo-gas-natural-e-combustiveis-renovaveis/programas/combustivel-brasil/principal</p> <p>O questionário foi elaborado com vistas a colher informações sobre a visão atual do consumidor em relação ao produto GLP, conhecido como gás de cozinha, e acondicionado em botijões de até 13 kg para utilização residencial.</p> <p>Caso não se sinta apto a responder alguma pergunta, deixe o campo de resposta em branco. Espera-se que as respostas auxiliem, sempre que possível, com informações relevantes e baseadas em evidências para permitir a melhor tomada de decisões por parte do CNPE.</p> |



MINISTÉRIO DE
MINAS E ENERGIA

| | |
|---|---|
| + | <p>1. Em relação à distribuição ou revenda de GLP envasilhado em botijões de 13 kg, destinados exclusivamente ao uso doméstico (P13), qual o número total por ano, de 2005 ao presente ano, de reclamações registradas no tocante:</p> <p>1.1. À qualidade do GLP ou do botijão:</p> <p>1.2. Ao peso do botijão:</p> <p>1.3. Ao preço do botijão de 13 kg:</p> <p>1.4. À qualidade do serviço de fornecimento:</p> <p>1.5. À segurança do produto:</p> <p>1.5.1. Quantas reclamações decorreram de acidentes com os botijões?</p> |
| | <p>2. Há algum dado em relação à faixa de renda dos reclamantes?</p> |
| | <p>3. Qual a proporção das reclamações relacionadas ao P13 em comparação com o número total de reclamações, de 2005 até o presente ano?</p> |
| | <p>4. Em relação a outros vasilhames comercializados de GLP (especialmente para os tamanhos de P5, P8 e P45), qual o número total por ano, de 2005 ao presente ano, de reclamações registradas?</p> <p> </p> |



MINISTÉRIO DE
MINAS E ENERGIA

QUESTIONÁRIO PARA O MDS

SUBCOMITÊ DE CONCORRÊNCIA E COMPETITIVIDADE

| |
|--|
| Instituição |
| Ministério do Desenvolvimento Social |
| Contato |
| Nome: |
| Telefone: |
| E-mail: |
| Instruções para preenchimento |
| <p>O questionário tem como objetivo colher subsídios para elaboração de documento a ser encaminhado ao Conselho Nacional de Política Energética - CNPE, de modo a subsidiar a tomada de decisão em relação proposta de alteração da Resolução CNPE nº 04/2005, avaliada no âmbito da Iniciativa Combustível Brasil.</p> <p>Proposta 26 da Iniciativa Combustível Brasil: Elaborar nova resolução do CNPE para reconhecer, como de interesse para a política energética nacional, programas de acesso ao consumo do Gás Liquefeito de Petróleo - GLP destinado ao uso doméstico e acondicionado em recipientes transportáveis de capacidade de até 13 kg para consumidores de baixa renda, reforçando o conceito de que incentivos governamentais ocorrem exclusivamente com previsão específica no orçamento público. Adicionalmente, propor a revogação da Resolução CNPE nº 4/2005, que reconhece como de interesse para a política energética nacional a prática de preços diferenciados para o GLP.</p> <p>Mais informações sobre a Iniciativa Combustível Brasil podem ser obtidas em: http://www.mme.gov.br/web/guest/secretarias/petroleo-gas-natural-e-combustiveis-renovaveis/programas/combustivel-brasil/principal</p> <p>O questionário foi elaborado com vistas a colher subsídios sobre experiências, dados e informações do Ministério do Desenvolvimento Social em relação ao Cadastro Único e à elaboração e desenho de política social.</p> <p>Caso não se sinta apto a responder alguma pergunta, deixe o campo de resposta em branco. Espera-se que as respostas auxiliem, sempre que possível, com informações relevantes e baseadas em evidências para permitir a melhor tomada de decisões por parte do CNPE.</p> |





| |
|---|
| <p>A. Conceitos e experiências práticas</p> <ol style="list-style-type: none">1. Quais são os elementos mais importantes a serem considerados na elaboração do desenho de uma política social?2. Quais são as maiores dificuldades enfrentadas na implementação e monitoramento da política? |
| <p>B. Dados (Referência: 2016)</p> <ol style="list-style-type: none">1. Número de famílias, por Unidade Federativa, com renda per capita abaixo de $\frac{1}{2}$ salário mínimo.2. Número de famílias, por Unidade Federativa, com renda familiar mensal de até três salários mínimos.3. Número e percentual de domicílios, com famílias de baixa renda, localizados em zona rural ou urbana, por Unidade Federativa.4. Qual é a classificação utilizada por esse Ministério para definir pobreza e extrema pobreza? Número de famílias, por Unidade Federativa, em situação de pobreza e extrema pobreza.5. Número de famílias do Cadastro Único que usam lenha, GLP e outros, por Estado.6. Despesa mensal média por família, com gás natural, GLP, carvão e lenha, por Estado;<ol style="list-style-type: none">6.1. Despesa mensal média por família do Cadastro Único, com gás natural, GLP, carvão e lenha, por Estado.7. Quais outros energéticos são utilizados para cocção além da lenha e do GLP para famílias de baixa renda? (carvão vegetal? querosene?).8. Há registro de utilização de dois ou mais botijões de GLP P-13 simultaneamente no mesmo domicílio das famílias de baixa renda?9. Número de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, por Unidade Federativa.10. Custo operacional e benefício por pessoa (gasto total por pessoa) do Vale Gás (ou Auxílio-Gás) em 2001 e 2002.11. Número de famílias do Cadastro Único sem acesso a um intermediário financeiro (CEF, BB, lotérica, etc.), levando-se em consideração o fator distância? |



MINISTÉRIO DE
MINAS E ENERGIA

11.1. Qual a distância média aproximada dessas localidades desprovidas de intermediário financeiro até a localidade mais próximo munido de agência?

12. Qual o custo operacional da Caixa Econômica Federal para disponibilizar um recurso para cadastrados no Cadastro Único (e no Programa Bolsa Família)?

13. Quais são os custos aproximados de controle e fiscalização de um programa vinculado ao uso do GLP de baixa renda?

C. Informações adicionais

1. Existe alguma proposta de interação entre o MDS e o Tribunal Superior Eleitoral, ou com os TREs de cada Unidade Federativa, no sentido de compartilharem o cadastro biométrico que está sendo realizado com vistas ao processo eleitoral?

1.1 Mesmo com a previsão da Justiça Eleitoral de conclusão do recadastramento biométrico no Brasil somente em 2022, já seria possível utilizar este cadastro para um acompanhamento do repasse de recursos de políticas públicas (ou mesmo da possível retirada física de um botijão junto ao um revendedor) para as populações de baixa renda?

2. Seria possível algum tipo de interação/cruzamento de informações entre o MDS e o Ministério da Saúde que permitisse contabilizar (ou, ao menos, estimar – principalmente nas famílias de baixa renda) quantos atendimentos médicos são registrados por problemas respiratórios, intoxicações e/ou queimaduras decorrentes de acidentes na cocção de alimentos?

3. Quando da proposição de uma política pública de repasse de recursos à população de baixa renda (ou mesmo de uma possível proposta de implantação de sistemas de controle de repasse de benefícios), pelos órgãos federais, os benefícios indiretos observados no médio e longo prazo são contabilizados? (por exemplo: a necessidade de cadastramento e abertura de contas bancárias para receber o subsídio seria uma maneira de se obter maiores informações sobre a população que realmente se beneficia – além de permitir o cruzamento de informações com outros bancos de dados).



MINISTÉRIO DE
MINAS E ENERGIA

AnexoII – Programa do workshop

Workshop

Preços diferenciados

e incidência de tributação no GLP

PROGRAMA

31 de outubro de 2017

Auditório da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis / Av. Rio Branco, nº 65, 13º andar – Rio de Janeiro

- 9h30 **Recepção e registro de participantes**
- 10h **Abertura**
José Mauro Coelho
Diretor de Estudos do Petróleo, Gás e Biocombustíveis da EPE
Claudio Akio Ishihara
Diretor do Departamento de Combustíveis e Derivados de Petróleo do MME
Aurélio Cesar Nogueira Amaral
Diretor da ANP
José Cesário Cecchi
Diretor da ANP
- 10h15 **Objetivo do workshop**
Marcelo Cavalcanti
Superintendente Adjunto de Petróleo/EPE e Coordenador do Subcomitê de Tributação
- 10h30 **Painel 1 – Subcomitê de Tributação – Incidência de tributação no GLP**
Bloco Único: Andamento dos trabalhos e exposição das contribuições recebidas e impactos da adesão das Unidades Federativas ao Protocolo ICMS 4/2014
Marcelo Cavalcanti
Superintendente Adjunto de Petróleo/EPE e Coordenador do Subcomitê de Tributação
- 11h15 **Contribuições e debates**
- 11h50 **Comentários finais**
- 12h00 *Intervalo para almoço*
- 13h30 **Painel 2 – Subcomitê de Concorrência e Competitividade – Preços diferenciados de GLP e Resolução CNPE 04/2005**
1º Bloco: Andamento dos trabalhos e exposição das contribuições recebidas
Bruno Conde Caselli
Superintendente de Defesa da Concorrência, Estudos e Regulação Econômica/ANP e Coordenador do Subcomitê de Concorrência e Competitividade
- 14h15 **Debates**
- 15h15 *2º Bloco: Possíveis cenários de preços de GLP sem a prática de preços diferenciados*
Contribuições e debates
- 16h45 **Comentários finais e encerramento**



MINISTÉRIO DE
MINAS E ENERGIA

AnexoIII – Planilha de consolidação das respostas aos questionários

Na planilha em Excel.

Anexo IV – Planilha da Senacon/MJ

| Problema | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | Soma |
|--|----------|-----------|-----------|-----------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|--------------|
| Publicidade abusiva | 1 | | 1 | 3 | 2 | 2 | 3 | 12 | 3 | 3 | 16 | 7 | 20 | 73 |
| Contrato/pedido/orçamento (rescisão, descumprimento, erro, etc.) | 2 | 4 | 7 | 14 | 16 | 16 | 16 | 21 | 28 | 26 | 37 | 54 | 17 | 258 |
| Produto com vício | | 5 | 9 | 3 | 17 | 22 | 24 | 21 | 37 | 45 | 32 | 70 | 16 | 301 |
| Defeito/Risco à saúde e segurança | | | | | | | | | 15 | 13 | 16 | 15 | 11 | 70 |
| Não entrega/demora na entrega do produto | 1 | 5 | 6 | 15 | 22 | 16 | 19 | 21 | 25 | 35 | 17 | 34 | 11 | 227 |
| Cobrança de valor quando o produto e devolvido (cobrança indevida) | | 7 | 2 | 2 | 8 | 3 | 12 | 15 | 13 | 10 | 65 | 28 | 10 | 175 |
| Desistência de compra (cancelamento de compra) | 1 | 1 | 4 | 4 | 10 | 8 | 7 | 14 | 9 | 12 | 10 | 8 | 9 | 97 |
| Garantia (Abrangência, cobertura, etc.) | | 4 | 5 | 6 | 14 | 16 | 18 | 15 | 12 | 9 | 13 | 9 | 7 | 128 |
| Venda enganosa | | 5 | 3 | 5 | 24 | 15 | 17 | 14 | 11 | 9 | 21 | 15 | 6 | 145 |
| Peso/volume/quantidade/tamanho | 1 | 3 | 3 | 4 | 28 | 25 | 6 | 12 | 16 | 16 | 21 | 11 | 6 | 152 |
| Publicidade enganosa | | | 3 | | 9 | 6 | 8 | 14 | 6 | 5 | 14 | 11 | 4 | 80 |
| Falta de peça de reposição | | | | 1 | 3 | 2 | 7 | 4 | 6 | 4 | 5 | 2 | 4 | 38 |
| Não pagamento de indenização | | 1 | | 2 | 1 | 1 | 8 | 1 | 3 | 6 | 9 | 3 | 3 | 38 |
| Procedimento de cobrança violenta/difamatória | | 1 | 2 | 2 | 9 | 2 | 4 | 8 | 5 | 15 | 20 | 18 | 3 | 89 |
| Produto causou danos materiais | 1 | | 1 | 3 | 3 | 2 | 4 | 5 | 3 | 3 | 3 | 3 | 2 | 33 |
| Produto entregue diferente do pedido | | | 3 | 3 | 5 | 5 | 3 | 5 | 4 | 6 | 2 | 5 | 2 | 43 |
| Demora na montagem/montagem incompleta/incorrecta | | | 1 | | | 3 | 7 | 3 | 2 | 7 | 2 | 2 | 1 | 28 |
| Acidente de Consumo (produto causou danos pessoais) | | 2 | | | | 5 | 9 | 5 | 1 | 2 | 4 | | 1 | 29 |
| Manual de Instrução (em língua estrangeira/falta de informação/informação incorreta) | | | 1 | | 3 | 4 | 3 | | 6 | 1 | 6 | 3 | 1 | 29 |
| Produto entregue incompleto | | 2 | 1 | 3 | 32 | 7 | 4 | 4 | 5 | 5 | 8 | | 1 | 72 |
| Demais Problemas | | | | 1 | 7 | 2 | 3 | 6 | 2 | 3 | 1 | 2 | | 26 |
| Total Geral | 7 | 40 | 52 | 71 | 213 | 162 | 182 | 200 | 212 | 235 | 322 | 300 | 135 | 2.131 |

Anexo V – Contribuições do MDS

SUBCOMITÊ DE CONCORRÊNCIA E COMPETITIVIDADE

| |
|--|
| Instituição |
| Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) |
| Contato |
| Nome: Marcelo Augusto Arêas da Silva Telefone: (61) 2030-1337 / 1519 E-mail: Marcelo.areas@mds.gov.br |
| Instruções para preenchimento |
| <p>O questionário tem como objetivo colher subsídios para elaboração de documento a ser encaminhado ao Conselho Nacional de Política Energética - CNPE, de modo a subsidiar a tomada de decisão em relação proposta de alteração da Resolução CNPE nº 04/2005, avaliada no âmbito da Iniciativa Combustível Brasil.</p> <p>Proposta 26 da Iniciativa Combustível Brasil: Elaborar nova resolução do CNPE para reconhecer, como de interesse para a política energética nacional, programas de acesso ao consumo do Gás Liquefeito de Petróleo - GLP destinado ao uso doméstico e acondicionado em recipientes transportáveis de capacidade de até 13 kg para consumidores de baixa renda, reforçando o conceito de que incentivos governamentais ocorrem exclusivamente com previsão específica no orçamento público. Adicionalmente, propor a revogação da Resolução CNPE nº 4/2005, que reconhece como de interesse para a política energética nacional a prática de preços diferenciados para o GLP.</p> <p>Mais informações sobre a Iniciativa Combustível Brasil podem ser obtidas em: http://www.mme.gov.br/web/guest/secretarias/petroleo-gas-natural-e-combustiveis-renovaveis/programas/combustivel-brasil/pri ndpa</p> <p>O questionário foi elaborado com vistas a colher subsídios sobre experiências, dados e informações do Ministério do Desenvolvimento Social em relação ao Cadastro Único e à elaboração e desenho de política social.</p> <p>Caso não se sinta apto a responder alguma pergunta, deixe o campo de resposta em branco. Espera-se que as respostas auxiliem, sempre que possível, com informações relevantes e baseadas em evidências para permitir a melhor tomada de decisões por parte do CNPE.</p> |



A. Conceitos e experiências práticas

1. Quais são os elementos mais importantes a serem considerados na elaboração do desenho de uma política social?

O caráter transversal é intrínseco à política social. Para elaboração de uma política nessa área, conhecer as ações de outros órgãos para o mesmo público é fundamental para que não haja sobreposições e para que a parceria intersetorial possa dar mais efetividade à ação pública.

O desenvolvimento social é fruto de uma ação determinada do Estado em suas três esferas. Uma ação articulada entre governo federal, estados e municípios faz com que as ações desenhadas em uma esfera de poder estejam em coerência com as demandas da população e as necessidades locais.

Por fim, os problemas sociais tendem a ter um caráter estruturante na população. Por isso, existe alta probabilidade de que algum ator (governamental, não governamental ou intemacional) já tenha tentado implementar algo no sentido de combater o mesmo problema social da nova política em elaboração.

É papel dos gestores da política conhecer ações similares implementadas no passado ou em outras localidades para avaliar os obstáculos encontrados e para mapear os agentes que devem ser envolvidos desde a elaboração da intervenção pública em questão.

2. Quais são as maiores dificuldades enfrentadas na implementação e monitoramento da política?

Conseguir articular todos os atores necessários para que a política implementada seja eficaz, efetiva e sustentável é uma dificuldade que se ressalta na realidade do Brasil, um país de dimensões continentais com enorme diversidade cultural e regional.

Além disso, costumeiramente a formulação de uma política pública acontece em esfera distinta da vivida pela população atingida pela política, o que pode gerar ideias que não ressoem a necessidade ou o perfil do público alvo.

Conhecer, portanto, a realidade da população em foco é um grande desafio, especialmente para o governo federal, para que a ação pública tenha melhores resultados.



MINISTÉRIO DE
MINAS E ENERGIA

CT-CB - SUBCOMITÊ DE CONCORRÊNCIA E COMPETITIVIDADE

B. Dados (Referência: 2016)

1. Número de famílias, por Unidade Federativa, com renda per capita abaixo de ½ salário mínimo.

| Norte | | Nordeste | | Sudeste | | Sul | | Centro-Oeste | |
|------------------|-----------|------------------|-----------|------------------|-----------|------------------|---------|--------------------------|-------------------|
| AC | 116.135 | AL | 576.090 | ES | 349.820 | PR | 883.000 | DF | 160.790 |
| AM | 532.352 | BA | 2.598.879 | MG | 1.963.384 | RS | 764.904 | GO | 616.700 |
| AP | 89.680 | CE | 1.562.375 | RJ | 1.313.361 | SC | 290.419 | MS | 288.136 |
| PA | 1.259.727 | MA | 1.323.996 | SP | 2.862.140 | | | MT | 343.765 |
| RO | 180.599 | PB | 702.105 | | | | | | |
| RR | 78.243 | PE | 1.623.017 | | | | | | |
| TO | 222.232 | PI | 606.674 | | | | | | |
| | | RN | 527.307 | | | | | | |
| | | SE | 394.251 | | | | | | |
| 2.478.968 | | 9.914.694 | | 6.488.705 | | 1.938.323 | | 1.409.391 | |
| | | | | | | | | Total de Famílias | 22.230.081 |

2. Número de famílias, por Unidade Federativa, com renda familiar mensal de até três salários mínimos.

| Norte | | Nordeste | | Sudeste | | Sul | | Centro-Oeste | |
|------------------|-----------|-------------------|-----------|------------------|-----------|------------------|-----------|--------------------------|-------------------|
| AC | 122.762 | AL | 640.777 | ES | 425.934 | PR | 1.163.793 | DF | 182.930 |
| AM | 581.850 | BA | 2.955.988 | MG | 2.426.405 | RS | 998.722 | GO | 782.497 |
| AP | 97.987 | CE | 1.754.493 | RJ | 1.529.600 | SC | 410.451 | MS | 406.302 |
| PA | 1.392.551 | MA | 1.459.478 | SP | 3.566.693 | | | MT | 466.998 |
| RO | 230.822 | PB | 778.790 | | | | | | |
| RR | 91.474 | PE | 1.788.996 | | | | | | |
| TO | 272.604 | PI | 675.476 | | | | | | |
| | | RN | 599.059 | | | | | | |
| | | SE | 440.707 | | | | | | |
| 2.790.050 | | 11.093.764 | | 7.948.632 | | 2.572.966 | | 1.838.727 | |
| | | | | | | | | Total de Famílias | 26.244.139 |

3. Número e percentual de domicílios, com famílias de baixa renda, localizados em zona rural ou urbana, por Unidade Federativa.



MINISTÉRIO DE
MINAS E ENERGIA

4. Qual é classificação utilizada por esse Ministério para definir pobreza e extrema pobreza? Número de famílias, por Unidade Federativa, em situação de pobreza e extrema pobreza.

A definição para pobreza e extrema pobreza adotada pelo MDS encontra-se no art. 18º do Decreto nº 8.794, de 29 de junho de 2016:

O Programa Bolsa Família atenderá às famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, caracterizadas pela renda familiar mensal per capita de até R\$ 170,00 (cento e setenta reais) e de R\$ 85,00 (oitenta e cinco reais), respectivamente.

Em dezembro de 2016, 10.274.482 famílias atendidas pelo Programa declararam ter renda per capita inferior a R\$85,00 e 2.500.144 famílias declararam renda mensal entre R\$ 85,01 e R\$ 170 per capita.

5. Número de famílias do Cadastro Único que usam lenha, GLP e outros, por Estado.

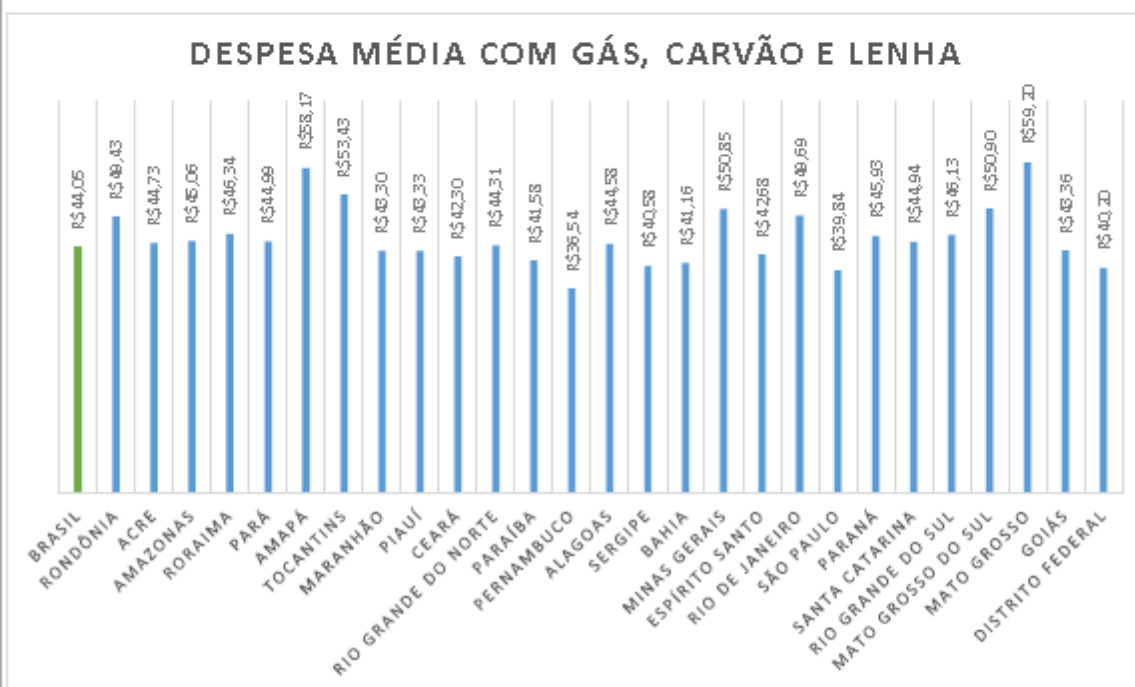
| Norte | | Nordeste | | Sudeste | | Sul | | Centro-Oeste | |
|------------------|-----------|-------------------|-----------|------------------|-----------|------------------|--------------------------|------------------|-------------------|
| AC | 119.479 | AL | 618.115 | ES | 392.573 | PR | 1.136.425 | DF | 166.292 |
| AM | 569.086 | BA | 2.895.828 | MG | 2.361.616 | RS | 922.605 | GO | 763.038 |
| AP | 99.866 | CE | 1.708.183 | RJ | 1.481.212 | SC | 373.732 | MS | 382.002 |
| PA | 1.398.708 | MA | 1.427.067 | SP | 3.579.104 | | | MT | 448.371 |
| RO | 215.930 | PB | 760.067 | | | | | | |
| RR | 86.735 | PE | 1.763.698 | | | | | | |
| TO | 270.061 | PI | 648.613 | | | | | | |
| | | RN | 579.559 | | | | | | |
| | | SE | 430.055 | | | | | | |
| 2.759.865 | | 10.831.185 | | 7.814.505 | | 2.432.762 | | 1.759.703 | |
| | | | | | | | Total de Famílias | | 25.598.020 |



MINISTÉRIO DE
MINAS E ENERGIA

6. Despesa mensal média por família, com gás natural, GLP, carvão e lenha, por Estado;

6.1 Despesa mensal média por família do Cadastro Único, com gás natural, GLP, carvão e lenha, por Estado.



7. Quais outros energéticos são utilizados para cocção além da lenha e do GLP para famílias de baixa renda? (carvão vegetal? querosene?).

Não há.

8. Há registro de utilização de dois ou mais botijões de GLP P-13 simultaneamente no mesmo domicílio das famílias de baixa renda?

Não há.



MINISTÉRIO DE
MINAS E ENERGIA

9. Número de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, por Unidade Federativa.

| Norte | | Nordeste | | Sudeste | | Sul | | Centro-Oeste | |
|------------------|---------|------------------|-----------|------------------|-----------|----------------|---------|--------------------------|-------------------|
| AC | 83.043 | AL | 393.586 | ES | 181.005 | PR | 375.389 | DF | 87.062 |
| AM | 370.038 | BA | 1.775.172 | MG | 1.070.787 | RS | 379.709 | GO | 308.380 |
| AP | 61.671 | CE | 1.037.916 | RJ | 796.664 | SC | 122.950 | MS | 131.764 |
| PA | 896.253 | MA | 943.902 | SP | 1.451.478 | | | MT | 164.506 |
| RO | 93.762 | PB | 503.187 | | | | | | |
| RR | 45.885 | PE | 1.098.749 | | | | | | |
| TO | 130.731 | PI | 436.618 | | | | | | |
| | | RN | 344.759 | | | | | | |
| | | SE | 265.767 | | | | | | |
| 1.681.383 | | 6.799.656 | | 3.499.934 | | 878.048 | | 691.712 | |
| | | | | | | | | Total de Famílias | 13.550.733 |

10. Custo operacional e benefício por pessoa (gasto total por pessoa) do Vale Gás (ou Auxílio-Gás) em 2001 e 2002

Não há.

11. Número de famílias do Cadastro Único sem acesso a um intermediário financeiro (CEF, BB, lotérica, etc.), levando-se em consideração o fator distância?

O Cadastro Único reúne dados que são utilizados em diversos programas sociais, geridos por outros órgãos. Somente programas que estão sob a gestão do MDS, como o Programa Bolsa Família, o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil dispõem de informações sobre pagamento.

O MDS não dispõe das informações sobre pagamento de benefícios de outros programas usuários do Cadastro Único.

Em relação ao Bolsa Família, que é o maior programa em volume de pagamentos, em dezembro de 2016, de acordo com a Folha de Pagamentos do Programa, de um total de 13.569.576 famílias beneficiárias, 9.765.601 famílias não eram bancarizadas, isto é, não possuíam conta corrente ou conta poupança da CAIXA. Como o pagamento do Bolsa Família é realizado pela CAIXA, o MDS não dispõe de informações referentes aos outros bancos



11.1 Qual a distância média aproximada dessas localidades desprovidas de intermediário financeiro até a localidade mais próximo munido de agência?

No contrato que o MDS tem com a CAIXA para o pagamento dos benefícios do Bolsa Família, foram acordados os seguintes conceitos:

Município assistido: Municípios que possuem pelo menos um terminal financeiro ativo de pagamento do Agente Operador;

Municípios desassistidos: Municípios que não possuem canais de pagamento do Agente Operador ou cujos canais e/ou terminais existentes estejam temporariamente fora de operação.

Os beneficiários dos municípios desassistidos são atendidos em unidades credenciadas do Agente Operador nos municípios limítrofes (até 30 km de distância), ou ainda, pelo deslocamento de agentes volantes de pagamento da CAIXA.

Essas equipes devem seguir as regras preconizadas pelo Banco Central (BACEN) para o transporte de numerário e de pessoal, onerando sobremaneira a logística de pagamento, razão pela qual é desejável o credenciamento de correspondentes bancários para essas localidades no menor tempo possível.

12 Qual o custo operacional da Caixa Econômica Federal para disponibilizar um recurso para cadastrados no Cadastro Único (e no Programa Bolsa Família)?

O MDS não disponibiliza recursos para as famílias apenas por estarem cadastradas no Cadastro Único.

Somente são disponibilizados recursos para as famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, que obrigatoriamente devem estar cadastradas no Cadastro Único.

São pagos à CAIXA, os valores referentes aos itens tarifários marcados com "1" na coluna "Obs." da tabela a seguir.

Entretanto, existem outros itens tarifados que incorporam as atividades realizadas pela CAIXA para que seja possível a disponibilização de benefícios às famílias do PBF, a exemplo do item "Família Beneficiária - Bolsa Família" que se refere à manutenção das famílias no sistema que gera a folha de pagamento ("2").

Além disso, há ainda itens – como "Atendimento Telesserviço", "Capacitação" etc. ("3") – que, em parte, podem representar custos de disponibilização dos benefícios (consultas sobre disponibilização de benefícios, valores disponibilizados etc.).



CT-CB - SUBCOMITÊ DE CONCORRÊNCIA E COMPETITIVIDADE

Os itens apresentados na tabela a seguir são os custos para o MDS. Para conhecer a estrutura de custos, é necessário que seja realizada consulta à CAIXA, que não os divulga.

| Item Faturado | Fatura ref. Ago/2017 | | Obs. |
|--|----------------------|----------------------|------|
| | Quantidade | Valor total | |
| Família no Cadastro Único | 42.284.431 | 2.114.221,55 | |
| Formulário CadÚnico V7 - Mod. 31.439 | 403.500 | 205.785,00 | |
| Formulário CadÚnico V7 -Mod. 31.440 | 242.100 | 123.471,00 | |
| Formulário CadÚnico V7 - Mod. 31.441 | 522.350 | 161.928,50 | |
| Formulário CadÚnico V7 - Mod. 31.442 | 573.000 | 1.415.310,00 | |
| Formulário CadÚnico V7 - Mod. 31.443 | 108.400 | 33.604,00 | |
| Família Beneficiária - Bolsa Família | 13.429.278 | 3.223.026,72 | 2 |
| Família Beneficiária - PETI | 2.307 | 553,68 | |
| Operação de Pagamento Social | 9.085.892 | 20.170.680,24 | 1 |
| Operação de Pagamento - Cred.Conta | 2.174.413 | 2.370.110,17 | 1 |
| Op. de Pagamento - Cred.Conta Poupança | 1.258.586 | 1.371.858,74 | 1 |
| Reemissão de cartão Social do PBF e Pactos | 41.251 | 661.666,04 | 3 |
| Emissão de Cartão Pactos já PBF | 0 | - | |
| Turma Capacitação (16hs) | 26 | 858.000,00 | 3 |
| Turma Capacitação (24hs) | 0 | - | 3 |
| Turma Capacitação (32hs) | 0 | - | 3 |
| Atendimento Telesserviço URA | 1.637.430 | 1.375.441,20 | 3 |
| Atendimento Telesserviço HUMANO | 360.142 | 1.804.311,42 | 3 |
| Emissão SMS | 0 | - | |
| Fomento - Benefício dispon. na Folha | 6.179 | 5.128,57 | |
| Fomento - Pagto on line - Com PBF | 1.414 | 2.828,00 | |
| Fomento - Pagto on line - Sem PBF | 269 | 538 | |
| Fomento - Pagto off line | 353 | 2.848,71 | |
| Total da Fatura | | 35.901.311,54 | |



MINISTÉRIO DE
MINAS E ENERGIA

13. Quais são os custos aproximados de controle e fiscalização de um programa vinculado ao uso do GLP de baixa renda?

Não há dimensionamento de custos referentes às diversas ações de controle e fiscalização, entendidas de forma ampla com:

- a. fiscalização (recebimento de denúncias e tratamento de achados de órgãos de controle ou da própria Senarc/MDS voltados à cobrança de ressarcimento de benefícios recebidos indevidamente em razão de ato intencional por parte da família em omitir ou apresentar informação falsa sobre renda e composição familiar com o objetivo de ingressar ou se manter no programa);
- b. averiguação cadastral (verificação da consistência de dados do Cadastro Único com outras bases administrativas);
- c. revisão cadastral (atualização de cadastros com mais de dois anos sem atualização);
- d. transparência (disponibilização de informações sobre famílias beneficiárias no Portal da Transparência e nos sites dos municípios);
- e. gestão de risco



MINISTÉRIO DE
MINAS E ENERGIA

C. Informações adicionais

1. Existe alguma proposta de interação entre o MDS e o Tribunal Superior Eleitoral, ou com os TREs de cada Unidade Federativa, no sentido de compartilharem o cadastro biométrico que está sendo realizado com vistas ao processo eleitoral?

Não há.

1.1 Mesmo com a previsão da Justiça Eleitoral de conclusão do recadastramento biométrico no Brasil somente em 2022, já seria possível utilizar este cadastro para um acompanhamento do repasse de recursos de políticas públicas (ou mesmo da possível retirada física de um botijão junto ao um revendedor) para as populações de baixa renda?

Não via Cadastro Único.

2. Seria possível algum tipo de interação/cruzamento de informações entre o MDS e o Ministério da Saúde que permitisse contabilizar (ou, ao menos, estimar – principalmente nas famílias de baixa renda) quantos atendimentos médicos são registrados por problemas respiratórios, intoxicações e/ou queimaduras decorrentes de acidentes na cocção de alimentos?

Atualmente não. O acompanhamento médico feito se restringe a peso, altura, vacina e pré-natal apenas dos beneficiários do Bolsa Família (e não de todas as famílias de baixa renda).

3. Quando da proposição de uma política pública de repasse de recursos à população de baixa renda (ou mesmo de uma possível proposta de implantação de sistemas de controle de repasse de benefícios), pelos órgãos federais, os benefícios indiretos observados no médio e longo prazo são contabilizados? (por exemplo: a necessidade de cadastramento e abertura de contas bancárias para receber o subsídio seria uma maneira de se obter maiores informações sobre a população que realmente se beneficia – além de permitir o cruzamento de informações com outros bancos de dados).

Os benefícios indiretos podem ser contabilizados caso o órgão gestor da política e seus parceiros os monitorem. No caso do Bolsa Família, por exemplo, o acompanhamento das condicionalidades do Programa geram dados para o MDS e para os órgãos parceiros (Ministérios da Saúde e Educação) que permitem que o MDS tenha informações sobre efeitos do PBF na redução da evasão escolar, por exemplo.

Além disso, enquanto política de transferência de renda, o Bolsa Família permite acompanhar alguns outros benefícios indiretos como bancarização, efeito multiplicador da renda transferida, diminuição de mortes relacionadas à pobreza (como desnutrição e diarreia) e melhoria nos indicadores de mortalidade infantil.



MINISTÉRIO DE
MINAS E ENERGIA